



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
 FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
 ACATLAN**

**ANALISIS DEL MARCO JURIDICO DE LA PARTICIPACION  
 CIUDADANA EN LA CIUDAD DE MEXICO: PROPUESTA DE  
 REFORMAS**

**PROYECTO DE TESIS  
 QUE PRESENTA:**

**LUIS SALVADOR FIGUEROA SOLANO**

**PARA OBTENER EL TITULO DE**

**LICENCIADO EN DERECHO**



**ASESOR: LIC. VICTOR GUADALUPE CAPIRAN Y SANCHEZ**

**ACATLAN, MEXICO, OCTUBRE DE 2005**



m347838

## AGRADECIMIENTOS

### AL SER SUPREMO:

POR PERMITIRME CUMPLIR ESTA META, DESPUES DE OTRAS QUE ALIENTAN MI PLENA REALIZACION COMO SER HUMANO.

### A MIS PADRES:

POR DARME LA VIDA, LO MEJOR DE LO QUE AMBOS PUDIERON Y LA ENSEÑANZA DE QUE MAS VALE EL SENDERO DEL TRABAJO Y ESFUERZO, QUE LA COMODIDAD DEL FRUTO FACIL, PRODUCTO DE LO INCONFESABLE.

A TI PAPA, QUE EN PAZ DESCANSES . TE EXTRAÑO, TE EXTRAÑARÉ SIEMPRE.

A TI MAMA, POR TU ESFUERZO DE SIEMPRE POR DARME LO MEJOR DE TI, GRACIAS MI CHEPINITA QUERIDA.

### A MI FAMILIA:

A LOS QUE NO CONOCI, POR SUS RECUERDOS Y ENSEÑANZAS HEREDADAS, A MI UNICA ABUELA QUE CONOCI "MAMI QUITA" POR SU CARIÑO Y SUS ENSEÑANZAS ESPIRITUALES; A MI "TIA MELA" POR SU CARIÑO DE SIEMPRE; A MIS HERMANAS: "DAISY" POR SUS PRIMERAS ENSEÑANZAS COMO HERMANA Y MENTORA; "MAYITO", POR SU CARIÑO Y CONSEJOS DE SIEMPRE; A FABIOLA, PORQUE APRENDA QUE NUNCA ES TARDE PARA VIRAR EL RUMBO; A MIS PRIMOS Y SOBRINOS, POR COMPARTIR LA IDEA DE UN MEXICO MEJOR.

### **A MI ESPOSA:**

LA COMPAÑERA DE MI VIDA, LA QUE HA COMPARTIDO CON GRAN COMPRENSION, MIS ILUSIONES , MIS EXITOS Y TROPIEZOS Y ME HA ENSEÑADO A VER LA VIDA DESDE UNA PERSPECTIVA FILOSOFICA, INMATERIAL; QUIEN LE DIO VIDA A UN SUEÑO SUPREMO AL HACERME PADRE DE MIS DOS VASTAGOS. GRACIAS POR SIEMPRE MATY. TE AMO.

### **A MIS HIJOS:**

A TI LUISA FERNANDA, PORQUE TU ARRIBO ME ENSEÑO A MADURAR Y ENTENDER QUE EN LA VIDA, TODOS TENEMOS UNA MISION QUE CUMPLIR Y A VECES SE NOS PRESENTA INESPERADAMENTE, LA POSIBILIDAD DE SER UTIL Y LA OPORTUNIDAD DE SER INSTRUMENTO DEL TODOPODEROSO PARA NO PERMITIR EL DESAMPARO DE UN SER INOCENTE. ESTO NOS VA FORJANDO COMO HOMBRES LIBRES Y DE BUENAS COSTUMBRES. TE QUIERO MUCHO.

A LUIS ALBERTO Y LUIS ANTONIO, QUE AHORA SOLO CUENTAN CON ESCASOS MESES DE EXISTENCIA Y QUE TIENEN UNA VIDA POR DELANTE; GRACIAS POR EXISTIR Y LLENAR NUESTRO HOGAR DE LA LUZ DE LA ESPERANZA Y LA ILUSIÓN. LOS AMAMOS.

### **A MI FAMILIA POLITICA:**

A MIS SUEGROS Y CUÑADOS, POR SU APOYO DE SIEMPRE Y POR CONFIAR LA VIDA DE SU "MORENITA" A UN JOVEN SOÑADOR. EN ESPECIAL GRACIAS A DOÑA EVELIA, A "CRIS" Y ALBERTO, POR SU APOYO Y CARIÑO DE SIEMPRE.

**A MIS PROFESORES:**

GRACIAS POR SUS ENSEÑANZAS, POR SU MOTIVACIÓN PARA CONTINUAR ESTUDIANDO SIEMPRE Y POR OFRECERME TAMBIÉN SU AMISTAD, GRACIAS A TODOS.

**A MI ASESOR DE TESIS:**

AL LIC. VICTOR CAPILLA POR SU ENTUSIASMO Y MOTIVACIÓN PARA CULMINAR ESTE TRABAJO, GRACIAS POR SU AMISTAD Y CONFIANZA.

**A MIS SINODALES:**

A LOS LICENCIADOS LUIS FRANCISCO BELTRAN Y VALLES; RAMON PEREZ GARCIA; LUIS GUSTAVO VELA SANCHEZ Y JESUS NUÑEZ REGALADO, POR SUS COMENTARIOS, OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS, SIEMPRE FORMULADOS CON EL AFAN DE ENRIQUECER ESTE TRABAJO.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.  
NOMBRE: Luis Salvador Figueroa Solano.  
FECHA: 14-12-05  
FIRMA: [Firma]

## INDICE

<b>INTRODUCCION.....</b>	<b>8</b>
<b>CAPITULO I. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL DISTRITO FEDERAL.....</b>	<b>13</b>
1.1 Creación del Distrito Federal.....	13
1.2 La Administración Política del D.F. en el siglo XIX.....	24
1.3 La Constitución de 1917 y el Municipio Libre.....	26
1.4 Naturaleza Jurídica del Distrito Federal.....	34
<b>CAPITULO II. EL DISTRITO FEDERAL EN EL SIGLO XX.....</b>	<b>37</b>
2.1 Las Municipalidades.....	38
2.2 Creación del Departamento del D. F (1928).....	44
2.3 Las Reformas de lo 70's.....	59
2.4 Creación de la Asamblea de Representantes del D.F.....	70
2.5 Las reformas de 1993 .....	72
2.6 La reforma de 1996.....	83
<b>CAPITULO III. DERECHO COMPARADO.....</b>	<b>92</b>
3.1 Capitales de Europa.....	92
3.1.1 Madrid.....	92
3.1.1 París.....	110
3.2 Capitales de América Latina.....	125
3.2.1 Brasilia.....	127
3.2.2 Buenos Aires.....	130
3.2.3 Caracas.....	138

<b>CAPITULO IV. CONCEPTUALIZACION DE LA PARTICIPACION Y LA REPRESENTACIÓN CIUDADANA.....</b>	<b>140</b>
4.1 La participación.....	140
4.2 La democracia.....	144
4.3 La representación.....	150
4.4 Análisis teórico doctrinario.....	165
4.5 Los partidos políticos.....	192
4.6 Las agrupaciones políticas nacionales.....	207
4.7 Acuerdo nacional de legisladores impulsores de la democracia participativa.....	214
4.8 Ley Federal de Fomento a las Activades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.....	217
4.9 Diversas iniciativas de fomento a la participación ciudadana.....	220
<b>CAP. V. LA PARTICIPACION CIUDADANA EN EL DISTRITO FEDERAL.....</b>	<b>229</b>
5.1 Marco Juridico de la representación ciudadana.....	237
5.1.2 Constitución Política.....	237
5.1.3 Estatuto de Gobierno.....	241
5.1.4 Ley de Participación Ciudadana.....	243
5.1.5 Código Electoral del Distrito Federal.....	271
5.1.6 Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el D.F.....	285
5.2. Las Figuras de representación ciudadana y vecinal.....	288
5.2.1 El Consejo Consultivo de la Ciudad.....	289

5.2.2 Los Consejos de Ciudadanos y las asociaciones de residentes y comités de manzana.....	296
5.2.3 Los comités vecinales y ciudadanos.....	301
5.2.4 El Consejo Ciudadano.....	311
5.3 Las agrupaciones políticas locales.....	312
5.4 Insuficiencias de la actual normatividad en materia de participación ciudadana en el Distrito Federal.....	317
5.5 Propuesta de reformas a la Ley de Participación Ciudadana.....	323
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>385</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>409</b>

## INTRODUCCIÓN

En América Latina existe una profunda preocupación por consolidar los procesos de democratización de los regímenes políticos que se instalaron en los ochentas. En el marco de la aplicación de políticas económicas de ajuste, las frágiles democracias latinoamericanas enfrentan el desafío de lograr estabilidad política y social. La gobernabilidad, la capacidad de gobernar, es uno de los componentes centrales en el análisis de los distintos niveles de gobierno y, en consecuencia, lo es para la comprensión del gobierno de las ciudades.<sup>1</sup>

El gobierno de las ciudades, el gobierno local, está hoy en la mira. Es en este nivel de gobierno donde se gestiona todo lo relacionado con el uso y la apropiación del espacio urbano, el suministro de los servicios públicos y se instalan las relaciones más próximas entre el gobierno y la ciudadanía.

El gobierno local debe cumplir con las funciones y competencias que legalmente le corresponden, representar a la ciudadanía ante los otros niveles de gobierno, administrar los recursos públicos, alentar la participación ciudadana, ejercer el gobierno democráticamente.

La reforma del Estado que se promueve desde la aplicación de las políticas neoliberales exige evaluar a la administración en relación a la eficiencia, la equidad, la honestidad y responsabilidad con que los gobernantes manejan los recursos que se aplican en la gestión urbana. Han sido precisamente los organismos financieros

---

<sup>1</sup> Sobre la noción de gobernabilidad y "governance", véase entre otros: Dahrendorf, Ralf (1980); O'Donnell, Guillermo (1993); Tomassini, Luciano (1993); Dos Santos, Mario (1991); Ziccardi, Alicia (1994 c).

internacionales los que han señalado que la ineficiencia y la corrupción de las burocracias son verdaderos obstáculos para que los recursos otorgados promuevan el desarrollo económico y social.<sup>2</sup> Por ello, junto con el achicamiento de funciones y recursos del gobierno central y las recomendaciones de descentralizar las acciones hacia los gobiernos locales, la reforma del Estado, implica la aplicación de mecanismos de control y eficiencia de la gestión en los tres niveles de gobierno.

En las ciudades, la burocracia local que cumple funciones de gestión del territorio utiliza instrumentos técnicos (ej: el catastro), infraestructura material y equipamiento (equipos para la recolección y depósito de basura, infraestructuras de agua y drenaje), recursos económicos directamente asignados a proveer bienes y servicios urbanos básicos (agua, drenaje, etc). En este sentido, las preocupaciones en relación con el buen gobierno local, suelen ubicarse más en el campo del desempeño administrativo que en el ejercicio del poder político. Pero junto con la eficiencia, que se asocia a la disponibilidad de recursos técnicos y humanos, existen criterios sociales y políticos que otorgan legitimidad y consenso a la actuación gubernamental.

Para los politólogos el primer elemento de legitimidad de cualquier gobierno son las elecciones, la competencia política y el respeto al voto ciudadano. Guillermo O'Donnell al analizar las nuevas democracias de algunos países latinoamericanos, en las que se combinan en forma compleja características democráticas con autoritarias, pone especial énfasis en el hecho de que la ciudadanía no se reduce a los confines de lo político (el voto), sino que se define en el campo de las relaciones

---

<sup>2</sup> Cfr. World Bank : *Managing development: the governance dimension: A discussion paper*, Washington, D. C., 1991.

sociales. Por ello es de fundamental importancia la existencia de un sistema legal que establece la dimensión pública de las relaciones privadas entre los ciudadanos y las formas que rigen el acceso a los bienes básicos, tales como la educación, la salud, la vivienda. Es precisamente en el nivel local donde se ejercen los derechos ciudadanos en el ámbito cotidiano, donde la gestión de bienes y servicios urbanos implica una relación directa entre la burocracia local y los usuarios, donde se pone a prueba la democracia territorial, donde la participación social puede incidir en el diseño e implementación de las políticas públicas.<sup>3</sup>

La noción de gobernabilidad utilizada en este análisis de los gobiernos locales considera ambas dimensiones: la eficiencia administrativa y la capacidad de generar legitimidad y consenso.

Si bien el Ayuntamiento cumple funciones de administración de su territorio y funciones de gobierno político no puede decirse que entre ambas exista una línea divisoria; por el contrario en el ejercicio de las funciones de administración de una ciudad, particularmente de administración de los bienes y servicios urbanos, encontramos siempre elementos de la política local, regional y nacional (clientelismo, movilización, corporativismo, participación política autónoma o subordinada). En contrapartida, en el ejercicio del poder político suele validarse o no la actuación administrativa (el voto que refrenda o el voto que castiga, es ejemplo de ello). Por ello, analíticamente se identifican las funciones políticas y administrativas como dos dimensiones de una única tarea de gobernar las ciudades.

---

<sup>3</sup> O'Donnell, Guillermo: "Estado, democratización y ciudadanía" en: *Nueva Sociedad*, No. 128, Caracas, Nov-Dic, 1993, pp 63-87.

En el caso particular del Distrito Federal, su emergencia como una entidad con los órganos gubernativos responsables de las tres funciones estatales: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, a partir de 1993, ha originado que la participación ciudadana sea apenas una acción en vías de desarrollo, en la medida de que el marco jurídico aplicable ha ido en permanente reforma y perfeccionamiento.

En este orden de ideas, el autor de la presente tesis, se propuso efectuar un trabajo de investigación que contemplara por un lado, conocer el origen y evolución del Distrito Federal, como sede de los poderes federales, capital de la República y residencia de los ciudadanos capitalinos y por el otro, la forma en que actualmente se norma y en la práctica se desarrolla la participación ciudadana, en la toma de decisiones, como un contrapeso para los Ejecutivos locales o Delegados Políticos, lo cual condujo a realizar una propuesta de cambios a la legislación en la materia, para hacer realidad la participación ciudadana en las delegaciones políticas y en todo el territorio del Distrito Federal.

En este orden de ideas, en el primer capítulo se presenta un análisis histórico de la evolución de la división geopolítica del Distrito Federal a partir de su creación, como sede de los poderes de la Unión, una vez roto el yugo de la corona española.

El capítulo segundo muestra la forma en que se fue transformando el Distrito Federal durante el siglo pasado, hasta llegar a las reformas de 1993 que fueron la pauta para otorgar la ciudadanía plena a los habitantes de la Ciudad Capital.

Asimismo, se inserta un capítulo tercero de derecho comparado a fin de que el estudio se pueda retomar desde un ángulo de ilustración a nivel internacional, haciendo una revisión a ciudades capitales de Europa y América Latina. Considerando las tendencias actuales por estandarizar globalmente tanto los aspectos democráticos como jurídicos, su tratamiento reviste una gran importancia en el presente estudio.

Considerando los objetivos iniciales del trabajo de tesis, es decir, la participación ciudadana en la ciudad capital, en el cuarto capítulo se inserta un estudio acerca de los fundamentos teórico-doctrinarios de la participación ciudadana y la importancia que la participación de las diferentes formas de organización de los ciudadanos reviste para alcanzar la meta, aparentemente inalcanzable, de la democracia plena.

Finalmente, el quinto capítulo, considerando lo reciente de las reformas al marco jurídico del Distrito Federal, se convierte en el análisis más reciente que existe sobre las modalidades de la participación ciudadana y lo más relevante, la forma en que debe normarse esta, para evitar caer en los vicios del actual sistema político nacional, en el que prevalecen los intereses del factor externo, patrocinador de los actuales gobernantes en su camino al poder, sin importar la participación ciudadana nacional. Incluye una crítica al actual sistema de representación y participación ciudadana existente en la capital y por supuesto, la propuesta de reformas al marco jurídico de la misma.

# CAPITULO I

## ANTECEDENTES HISTÓRICOS

En el presente capítulo se hará un análisis de la evolución del Distrito Federal, desde sus orígenes como capital del Estado de México, así como su creación como sede de los poderes federales y la manera en que los derechos políticos de los capitalinos fueron siendo, paulatinamente ignorados, en este desarrollo del Distrito Federal o de la Ciudad de México, como actualmente se le designa indistintamente. Se cierra con un apartado específico relativo a la naturaleza jurídica del Distrito Federal.

### 1.1 CREACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL

Señala Claude Bataillon que "En cuanto a la ciudad, el nombre de ciudad de México se impuso desde el siglo XVI para la capital de Nueva España, heredada de la capital azteca de Tenochtitlan, destruida en 1521 por Hernán Cortés. En suma, la conquista hizo perder su nombre propio a una ciudad que se convierte en la ciudad país de México; porque la distinción entre la ciudad y el país (México y Mexique) es una adaptación de la lengua francesa que la española ignora. La palabra *mexica* sirve todavía en nuestros días para designar la lengua que los doctos llaman náhuatl: México es, pues, la ciudad de un pueblo; su vocación es así permanente, ya que fue tomada a su cargo por el Reino de Nueva España y persiste en la nación que se crea en los siglos

XVIII y XIX."<sup>4</sup> Esa particularidad tiene por consecuencia que los habitantes de la capital no tengan nombre: la palabra *mexicano* designa bien sea a los habitantes de la nación entera, bien sea al pueblo de lengua *mexica*. A diferencia de los regiomontanos, de Monterrey, los nacidos en la capital no han logrado darse un nombre, ya que su ciudad no lo tiene; tampoco han logrado adquirir un patronímico, no lo es el despectivo de "chilangos", no obstante que la absurda Real Academia de la Lengua ya lo aceptó, como los tapatíos de Guadalajara, los jarochos de Veracruz, los porteños de Buenos Aires, o los cariocas de Río de Janeiro. En la gran metrópoli mexicana, más de la mitad de cuyos habitantes han nacido en provincia, los que han nacido allí dicen que son del "Distrito Federal", para evitar las confusiones de lenguaje, lo cual es, de nuevo, referirse a la situación política particular de la capital nacional que supone que resume la vida política nacional.

Nada define mejor la realidad histórica contemporánea de la gran metrópoli mexicana; o si se quiere, aunque forzando mucho los términos, del "Distrito Federal". México, la ciudad, da nombre al país; y era de esperarse que la misma ciudad resultara capital en un régimen federal, pues capital fue su importancia como lugar de poder económico y político desde que el país entró en contacto con la civilización europea occidental, en cuyo ámbito se definió como nación.

A la llegada de los españoles a México, en 1519, ya existía como ciudad capital, México-Tenochtitlan, metrópolis del imperio azteca.

Después de sometida la ciudad de México-Tenochtitlan hubo un Ayuntamiento

---

<sup>4</sup> Bataillon, Claude; *La ciudad y el campo en el México central*; Siglo XXI, México, 1972, pp. 7-8.

propio, de cuyas actas de cabildo se tiene testimonio a partir de 1524, documentos de la mayor importancia para nuestra historia, pues revelan aspectos de la vida diaria de la ciudad que se iba formando con el Reino de la Nueva España. La vida administrativa y política del país puede seguirse con seguridad en las actas de éste y de los otros Ayuntamientos que surgieron en las villas y ciudades que se desarrollaron en la época colonial; su continuidad es más segura que la de otras instituciones y, en muchos aspectos, más fiel, pues las autoridades de una ciudad o villa están siempre en contacto con el diario acontecer, con los problemas ordinarios y extraordinarios de las comunidades; quieran que no, tienen que hacerse cargo de ellos, pues es la condición de la existencia del grupo político inmediato. Tal es el valor de estos testimonios, que afortunadamente, salvo pérdidas por alguna destrucción ocurrida en los finales del siglo XVII, se conservan en el Archivo del Ayuntamiento de la Ciudad de México, desde el siglo XVI hasta 1929, año en que se creó el Departamento del Distrito Federal que como órgano administrativo absorbió las funciones que antes correspondían a los Ayuntamientos que funcionaban en las municipalidades comprendidas dentro del territorio del Distrito Federal.

Pues bien, el Ayuntamiento de la ciudad de México fue sin duda el más importante de los cuerpos municipales del territorio de la Nueva España. Desde un principio asumió su carácter de cuerpo representativo de la "ciudad cabeza del Reino", e intentó, con mayor o menor éxito, representar a Nueva España y a otros reinos y provincias frente a la Corona de Castilla. Lo hizo a través de peticiones, informaciones, quejas y enviando procuradores, pues la representación política como resultado de asambleas democráticas le fue imposible, ya que las autoridades de la Península tuvieron especial empeño en evitar toda manifestación democrática independiente en los nuevos dominios. Las autoridades centrales supieron cortar la posibilidad de que los

ayuntamientos fueran representativos de una manera democrática, pues limitaron la elección de sus regidores; éstos eran nombrados en la Península, y sólo los suplentes podían ser electos cada año, según la tradición castellana.

El reclamo de los miembros del Ayuntamiento de México para que los cargos municipales fueran electivos en su totalidad se estrelló con la negativa de las autoridades y no sólo esto, pues los cabildos debían ser presididos por el virrey o por un oidor que lo representara; y los acuerdos tomados en sus deliberaciones deberían ser aprobados o confirmados por el propio virrey, cuando tuvieran alguna importancia para los asuntos de gobierno.

En la práctica las aprobaciones del virrey fueron hasta asuntos de menor entidad. Tal parece que a la institución democrática por excelencia en la tradición española, que era precisamente el Ayuntamiento, tenía que ser eliminada por el Estado absolutista que entonces se definía, como en ningún otro lugar del mundo, en la España de los Austrias.

Así fue, limitadas las posibilidades de elección, controladas las deliberaciones del Ayuntamiento por los representantes reales; después se incorporó al corregidor, representante real en los cabildos; al parecer las atribuciones del Ayuntamiento se reducían a las meramente administrativas. Pero es evidente que con estas facultades se elevaron peticiones y demandas a la Corona, cuya importancia política no puede desconocerse. Se ha hablado, incluso, de un intento para trasplantar los cuerpos representativos de la clerecía, la nobleza y el Estado llano (las ciudades precisamente) a la Nueva España, encabezado por el Ayuntamiento de la ciudad de México en 1567<sup>5</sup>; intento que no fructificó, pues congruente con el desarrollo de monopolización efectiva

---

<sup>5</sup> Lira, Andrés; **La creación del Distrito Federal**; D.D.F., México, 1976. p. xiii.

del poder que favorecía el Estado Español, se evitó toda posibilidad de crear una representación política vigorosa frente a la Corona de Castilla.

Es precisamente en este año cuando los poderes centrales hacen más eficiente su actividad limitadora de las libertades políticas en los Ayuntamientos, particularmente en el de México, pues frente a los problemas ocasionados por la rebelión de Martín Cortés, el ayuntamiento cae definitivamente bajo la acción de los corregidores.<sup>6</sup>

¿Quiere esto decir que perdió su carácter y su fuerza representativa para conocer la vida política de Nueva España?. No. Si los puestos del Ayuntamiento eran vendidos por la Corona -los regidores perpetuos, no los suplentes-, y fueron acaparados por las clases o por las familias más poderosas dispuestas a soportar la intromisión de los representantes de la Corona, no por esto dejó de ser el ayuntamiento una institución de primer orden en la vida de Nueva España, y particularmente de la ciudad cabeza del Reino. Como autoridad inmediata tenía que ver con todo lo que acontecía en la vida diaria, con los servicios públicos y el aprovisionamiento de la ciudad; además el prestigio de un miembro del Ayuntamiento era reconocido. Fue esto precisamente algo que dotó de especial interés al Ayuntamiento frente a los ojos de los novohispanos, miembros de una sociedad ansiosa de prestigio, y nada lo aseguraba más que el ejercicio de una profesión honrosa o el ejercicio de un cargo público.

Pero fuera de esta importancia relativa, ¿no es la administración de los servicios públicos donde se hace más evidente la acción del Estado en la vida cotidiana?. Es precisamente en la prestación y demanda de tales servicios donde se realizan las relaciones más frecuentes entre gobernados y gobernantes; y por eso, las instituciones

---

<sup>6</sup> *Ibidem*.p.xiv

que los administran sirven de guía para percibir la mentalidad y las posibilidades políticas de una época. Además, la permanencia de estas instituciones supera a la de otras que se alteran con los cambios de régimen político. A todas luces, un estudio de historia política debe empezar por un estudio de las relaciones que se dan a nivel de entidades locales, registradas en los documentos procedentes de los Ayuntamientos.<sup>7</sup>

Sin embargo, es necesario determinar el estado en que se encontraba el régimen municipal en el momento en que se inician los hechos que se relatarán.

Sin representación política, el Ayuntamiento alcanzó la importancia administrativa que se ha señalado, pero además una social de primer orden: fue el refugio de la élite criolla que se iba formando en Nueva España, pues los cargos públicos dentro de la Audiencia estaban reservados a españoles peninsulares. El de virrey era, claro está, encargado a un peninsular nombrado por lo general en la Península y enviado con instrucciones expresas al reino que había de gobernar. El dispositivo central novohispano estaba, pues, vedado a los criollos, y éstos se refugiaron en el local.

Cierto que a éste se le controló, bajo el reinado de los Austrias y posteriormente se acentuó la intervención de los monarcas españoles bajo el reinado de los borbones, que obraron congruentemente con la tendencia centralizadora de la administración del siglo XVIII.

El Ayuntamiento, por su permanencia y regularidad, y también por estar integrado por criollos directamente interesados en la suerte política de Nueva España, fue el

---

<sup>7</sup> *Ibidem*, p.xv

órgano de autoridad que dio una respuesta más viva a la crisis que precipitó en España la invasión francesa en 1808, cuando abdicó Carlos IV en favor de su hijo, quien sería conocido como Fernando VII.

El hecho es bien conocido: el Ayuntamiento de la ciudad de México, integrado por criollos, se reunió el 19 de julio y elaboró una *Representación* a nombre de todo el Reino de Nueva España, en la que declaraba que el pueblo reasumía la soberanía en ausencia y a nombre del rey cautivo. Ahora bien, efectivamente la terminología del documento es totalmente tradicional. Sin embargo, hay que destacar la tesis de la soberanía popular que se sostiene y en los resultados de esta representación que alarmaron a las autoridades españolas, hasta el grado de reprimir cualquier manifestación en este sentido que por otra parte, puede compararse con la de otros Ayuntamientos de la época.

De acuerdo a Rodríguez Kuri, "sería insuficiente proponer que la Constitución de Cádiz ratificó el perfil del ayuntamiento como representación de los intereses locales; en realidad, la integración vía electoral del ayuntamiento, potenció ese perfil. La elección del primer Ayuntamiento Constitucional de la ciudad de México, en noviembre de 1812, y la accidentada historia del cuerpo municipal hasta la consumación de la independencia, muestran que el ayuntamiento se consolidó como el lugar predilecto de los grupos de interés locales para expresar inquietudes y propuestas concretas. El ayuntamiento fue la institución que representó a las élites que no necesariamente se comprometieron con la ruptura violenta del orden novohispano, y que trabajaron sistemáticamente por controlar los hilos más importantes de la política local."<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Rodríguez Kuri Ariel, "La Experiencia Olvidada, el Ayuntamiento de México: política y gobierno 1876-1912, p.19

El respaldo político, por parte de una base social, hacia los grupos criollos se percibe desde 1808; ello explicaría porque los mecanismos que la burocracia virreinal encontró para neutralizar la beligerancia del Ayuntamiento de México, no fueron ni muy eficaces, ni muy populares, y sí, altamente conflictivos. Tanto en 1808, como en 1812, las autoridades novohispanas y los grupos peninsulares en realidad tuvieron que romper la legalidad vigente para contrarrestar los éxitos políticos del Ayuntamiento. El golpe de mano contra el virrey Iturrigaray y el Ayuntamiento autonomista de 1808, y la deposición del Ayuntamiento Constitucional de 1812, por parte del virrey Venegas, ilustran que en el terreno operativo, ciertos rasgos políticos del Ayuntamiento, eran de peso.<sup>9</sup>

En 1808, la perspicacia y profundidad con la cual el Ayuntamiento de México argumentó el imperativo de refundar, en el imaginario político, la noción de autoridad legítima en la Nueva España, resultó en un ejercicio tan exitoso, que en buena medida llevó al golpe de mano de los sectores autonómicos. Y en 1812, la elección del Ayuntamiento constitucional supuso, por parte de los criollos autonomistas, un esfuerzo de interpelación política notable.<sup>10</sup>

Debe quedar claro, en todo caso que la coyuntura política que abrió la aplicación del código liberal gaditano representó una verdadera ruptura en el sistema de representación política y en el inventario de los actores visibles de la Nueva España. Entre 1812 y 1814, el mapa del territorio se modificó sustancialmente; pueblos y comunidades, a partir de la integración de Ayuntamientos, ingresaron en el universo

---

<sup>9</sup> *Ibidem*, p.19

<sup>10</sup> *Idem*

político mexicano, en número y con una eficiencia notables.<sup>11</sup>

En lo que toca a la ciudad de México, quizá el saldo más importante de esta redefinición fue la mutación según la cual el Ayuntamiento de México pasó a representar, con un notabil nivel de organicidad, el cúmulo de los intereses urbanos. Si en 1808, el ayuntamiento de México era ya un actor político respetable, a partir de 1812, el código político del liberalismo español lo dotó de una nueva legitimidad y lo colocó con una doble función en el organigrama del poder: era al mismo tiempo gobierno urbano (administraba y decidía) y representación social (discutía, argumentaba, disentía).<sup>12</sup>

En la Junta Soberana -designada por Iturbide en 1821, para gobernar provisionalmente el país- se contó prominentemente con miembros y exmiembros destacados de los Ayuntamientos constitucionales de la ciudad: Azcárate, Sanchez de Tagle y Velazquez de la Cadena, eran regidores en funciones; Guridi y Alcocer era secretario del Ayuntamiento; Cervantes y Padilla y García Illueca, eran exregidores. Esto dejaba manifiesto, la alta capacidad de representar intereses locales, así como el gran protagonismo del Ayuntamiento de México, colmado de un prestigio importante para quienes habían formado parte de él.<sup>13</sup>

Después de la caída de Iturbide, en 1823, el Ayuntamiento de la ciudad es incapaz de definir una actuación, lo que origina una ausencia de poder y por lo tanto el caos gubernativo. Al iniciarse el año de 1824 el Congreso Constituyente expidió el Acta

---

<sup>11</sup> véase Guerra, México, vol. I, pp.257-263; Hernández, La tradición republicana del buen gobierno, pp 24 y ss., citados por Rodríguez Kuri, Op.Cit. p20

<sup>12</sup> Véase el trabajo de Annino, "Patriche creoli e liberalismo nella crisi dello spazio urbano coloniale. II 29 novembre 1812 a citta del Messico", p.730; citado por Rodríguez Kuri, Op.Cit.p.20

<sup>13</sup> Rodríguez Kuri. Op.Cit.p.20,21 y ss.

Constitutiva de la Federación Mexicana, en la cual se adopta la forma de gobierno republicano, representativo, popular y federal, surgiendo así nuestro sistema federal por lo que la ciudad de México es designada sede de los poderes federales. Por "...Decreto del Congreso General Constituyente el 18 de noviembre de 1824, se suplió al Jefe Político por un Gobernador y subsistieron los Ayuntamientos en los pueblos del Territorio del Distrito Federal."<sup>14</sup>

El decreto es breve; no hay en él, como ocurre siempre con los documentos legales, rastro de lo mucho que costó aprobarlo:

"El Soberano Congreso General Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos ha tenido a bien decretar:

1º El lugar que servirá de residencia a los supremos poderes de la federación, conforme a la facultad 28 del art. 50 de la Constitución, será la ciudad de México.

2º Su distrito será el comprendido en un círculo cuyo centro sea la plaza mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas.

3º El gobierno general y el gobernador del Estado de México nombrarán cada uno por perito para que entre ambos demarquen y señalen los términos del distrito conforme al artículo antecedente.

---

<sup>14</sup> **Las ideas y las Instituciones Políticas Mexicanas: 1521-1820**, UNAM, México, 1952, p. 128.

4º El gobierno político y económico del expresado distrito queda exclusivamente bajo la jurisdicción del gobierno general desde la publicación de esta ley.

5º En el ínter en que se arreglan permanentemente el gobierno político y económico del Distrito Federal, seguirá observándose la ley de 23 de junio de 1813 en todo lo que no se halle derogada.

6º En lugar del Jefe político a quien por dicha ley estaba encargado del inmediato ejercicio de la autoridad política y económica, nombrará el gobierno general un gobernador en calidad de interino para el Distrito Federal.

7º En las elecciones de los Ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito y para su gobierno municipal se observarán las leyes vigentes en todo lo que no pugnen con el presente.

8º El Congreso del Estado de México y su gobernador pueden permanecer dentro del Distrito Federal todo el tiempo que el mismo Congreso crea necesario para preparar el lugar de residencia y verificar su traslación.

9º Mientras se resuelva la alteración que deba hacerse en el contingente del Estado de México, no se hará novedad en lo que toca a las rentas comprendidas en el Distrito Federal.

10. Tampoco se hará en lo respectivo a los tribunales comprendidos dentro del Distrito Federal ni en la elegibilidad y demás derechos

políticos de los naturales y vecinos del mismo distrito, hasta que sean arreglados por la ley."<sup>15</sup>

## 1.2 LA ADMINISTRACIÓN POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL EN EL SIGLO XIX

Al Ayuntamiento electo en 1824 le tocaba conciliar la tradición del gobierno propio de la ciudad con las exigencias de la nueva república. No era fácil lograrlo, pero desde un principio dio muestras de su decisión. La actitud fue clara ya en la segunda reunión del cuerpo capitular, el 2 de enero de 1825, cuando se empezaron a discutir las comisiones y ramos de los servicios públicos. Se advirtió que los nombramientos eran inaplazables, pero que no podían hacerse conforme a las ordenanzas seguidas por los Ayuntamientos anteriores, pues "se abolieron y variaron en un todo por el sistema constitucional" de la República Federal.

Se deliberó, y se acordó que se leyeran aquellos artículos de las ordenanzas que no pugnaban con el nuevo sistema, a fin de establecer las comisiones y juntas que urgían para evitar la interrupción de los servicios públicos.

Se determinó también que todos los pasos que se dieran en los nombramientos se comunicarían al Congreso, a efecto de evitar contradicciones entre el gobierno local y el general de la República. Con este acuerdo, se procedió entonces a nombrar las

---

<sup>15</sup> *Ibidem*, pp. 129-130.

comisiones de aguas, de aseo y limpieza, de calles, de atarjeas, barrios, hospitales, mercados, alumbrados, empedrados y embanquetados, coches, etc.; y las juntas de sanidad y de educación pública.

Dicha Constitución de 1824, tiene vigencia hasta 1835, año en que son expedidas "las siete leyes". Como consecuencia de las Bases y Leyes Constitucionales Centrales de 1836, el 20 de febrero de 1837, se expidió un decreto para que el Distrito Federal se incorporara al Departamento de México, el cual estaría a cargo de un gobernador y contaría con ayuntamientos regidos por prefectos, mientras que los poderes federales conservarían su residencia oficial en la ciudad de México. Este sistema subsistió aún en las bases orgánicas de 1843, promovidas éstas por los centralistas.

El 2 de mayo de 1853, se dictó la ordenanza provisional del Ayuntamiento de México, que integró el Cuerpo Municipal con un presidente, doce regidores y un síndico.

Posteriormente, la Constitución de 5 de febrero de 1857 restauró el federalismo y previno la creación del Estado del Valle de México en el caso de que los poderes federales se trasladaran a otro lugar y se dictaron, asimismo, diversas disposiciones gubernativas para el Distrito Federal sobre la base de ayuntamiento de elección popular. A fines del siglo antepasado, el 16 de diciembre de 1899, el Congreso de la Unión aprobó la división del territorio en una municipalidad y seis prefecturas.

En el siglo pasado, el 26 de marzo de 1903, la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal estableció que éste formara parte de la Federación y se dividiera en trece municipalidades regidas de acuerdo con disposiciones dictadas por el

## H. Congreso de la Unión.

El Presidente de la República, como titular del Ejecutivo Federal, ejerció el Gobierno del Distrito Federal mediante la Secretaría de Gobernación y por conducto de tres funcionarios: el Gobernador del Distrito Federal, el presidente del Consejo Superior de Salubridad y el Director de Obras Públicas. Sin embargo, los ayuntamientos conservaron sus funciones políticas y las de tipo consultivo y de vigilancia en lo administrativo.

### 1.3 LA CONSTITUCIÓN DE 1917 Y EL MUNICIPIO LIBRE

El artículo 115 de la Constitución estructuró la organización municipal del país, además de reglamentar algunos otros puntos referentes a los estados de la Federación, debe señalarse que como menciona Miguel Acosta Romero "Los municipios en la organización política del porfiriato, se degradaron hasta ser instituciones totalmente sometidas al poder de los gobernadores, los que a su vez se encontraban sometidos drásticamente al poder central de don Porfirio Díaz.<sup>16</sup> Las jefaturas políticas o prefecturas, originadas desde la Constitución de Cádiz, fueron el instrumento directo del tiránico control de ayuntamientos y, por ende, uno de los postulados básicos de los líderes revolucionarios fue la supresión de las jefaturas políticas y el reconocimiento del municipio libre. En ese sentido se encuentra una notable coincidencia revolucionaria entre los jefes y líderes del movimiento armado de 1910. "El programa del Partido Liberal Mexicano de los hermanos Flores Magón así lo pregonaba en 1906; Francisco I. Madero también hizo suya esta bandera revolucionaria en el Plan de San Luis de 1910; Pascual Orozco se pronunció en igual sentido en el Plan de la Empacadora de 1912 y don Venustiano Carranza estableció este propio postulado en su Plan de Guadalupe de

---

<sup>16</sup> Acosta Romero, Miguel; *Desarrollo de la Administración Local*; Porrúa, México, 1983, p. 262.

1914.<sup>17</sup>

Este fue el marco social e histórico que tuvo presente el Constituyente de 1916-1917 y por lo mismo, en síntesis, los principios rectores que incluyó en él fueron:

- a) Supresión de jefaturas políticas;
- b) Reconocimiento de la autonomía política municipal, mediante la elección popular y directa de ayuntamientos; y
- c) Otorgamiento de recursos para la hacienda municipal.

El proyecto de Carranza solamente especificaba, sobre el municipio, que éste sería la base de la división territorial de los estados y que no existirían autoridades intermedias entre el propio municipio y el gobierno del estado, más nada reglamentaba sobre la hacienda municipal. Por ello, la asamblea, después de aprobar sin mayor trámite lo referente a los aspectos políticos municipales, centró la discusión sobre la estructura de la hacienda municipal, estimando que debía legislar sobre tan importante renglón para otorgar al municipio una verdadera autonomía financiera.

El primer dictamen especificaba que "los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos sus impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado, en la proporción y términos que señale la legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre los municipios y los poderes de un Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley".

---

<sup>17</sup> Ibid, p. 264.

El artículo 115 ha sido reformado once veces en su texto original. La primera reforma (Diario Oficial del 20 de agosto de 1928) se hizo para modificar el número de representantes en las legislaturas locales que, de acuerdo al texto original, debía ser proporcional al de los habitantes de cada Estado pero que, en todo caso, no debería ser menor de 15 diputados. La reforma estableció que la representación en estas legislaturas sería proporcional a los habitantes de cada estado, pero que sería de cuando menos 7 diputados en los estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes, de 9 en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes y de 11 en los estados cuya población sea superior a esta última cifra.

La segunda reforma (Diario Oficial del 29 de abril de 1933) tuvo como objeto establecer con precisión el principio de no reelección absoluta para gobernadores, y de no reelección relativa para diputados locales e integrantes de los ayuntamientos. En el primero de los casos la no reelección es absoluta, ya que quien ha ocupado el cargo de gobernador no lo podrá volver a ocupar, tratándose de los ayuntamientos y de los diputados locales, no podrán ocupar el cargo para el periodo inmediato siguiente, pero sí para los subsecuentes.

La tercera reforma (Diario Oficial del 8 de enero de 1943) modificó la parte correspondiente de la fracción tercera del texto original, que indicaba que los gobernadores de los Estados no podían durar en su cargo más de cuatro años, para reglamentar que la duración del cargo de estos funcionarios no podrá ser mayor a seis años, como a la fecha se encuentra estipulado en este precepto.

La cuarta reforma del artículo en comentario (Diario Oficial del 12 de febrero de

1947) fue de importancia básica en la historia del país; por virtud de ella se otorgó el derecho a la mujer para participar en elecciones municipales, tanto para votar como para ser votada. El texto de la reforma, en lo conducente, textualmente indicaba que: "En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas." Por primera ocasión en el texto constitucional se otorgaba este derecho fundamental de participación ciudadana a la mujer mexicana.

La quinta reforma del artículo 115 (Diario Oficial del 17 de octubre de 1953) está íntimamente ligada a la anterior; por virtud de la misma se suprimió el párrafo que textualmente se transcribió en referencia a la cuarta reforma, para hacer congruente el artículo 115 con otras reformas de esa misma fecha en relación al artículo 34 de la Constitución, que otorgó la plena ciudadanía a la mujer para participar en forma cabal en todos los procesos políticos nacionales.

La sexta reforma (Diario Oficial del 6 de febrero de 1976) adicionó al artículo 115, para adecuarlo a lo establecido en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución, sobre la regulación de asentamientos humanos y desarrollo urbano.

La séptima reforma (Diario Oficial del 6 de diciembre de 1977) tuvo por objeto adicionar el artículo 115 a efecto de introducir el sistema de diputados de minoría en la elección de legisladores locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población fuese de 300 mil o más habitantes.

La octava reforma al artículo 115 (Diario Oficial del 3 de febrero de 1983) cambió

sustancialmente el contenido del artículo que se comenta, dividiéndolo en diez fracciones, de las que siete corresponden específicamente a las estructuras municipales, dos son comunes a los Estados y municipios y una más reglamenta cuestiones de los Estados.

La novena reforma tuvo como fecha de presentación el día 28 de octubre de 1986, siendo turnada a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales y fue publicada el 17 de marzo de 1987.

Dicha reforma plantea que las Leyes de los Estados introduzcan el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios. Además, propone que las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se rijan por las Leyes que expidan las Legislaturas de los Estados, con base a lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución.

La décima reforma correspondió a una iniciativa presentada por la diputada María Mercedes Maciel Ortiz, y turnada a las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Fortalecimiento Municipal

De esta manera se reforman los párrafos primero, cuarto y quinto de la fracción I; el párrafo segundo y adiciona un párrafo tercero y uno cuarto a la fracción II; reforma el párrafo primero y sus incisos a), c), g), h), e i), el párrafo segundo y adiciona un párrafo tercero a la fracción III; reforma los párrafos segundo y tercero y adiciona los párrafos cuarto y quinto a la fracción IV; reforma las fracciones V y VII.

Con la adición propuesta por la diputada Mónica García Velázquez del PRI, se aprueba en lo general y en lo particular por 387 votos en pro, 17 en contra y 24 abstenciones y pasa al Senado. El dictámen se aprueba finalmente el 23 de diciembre de 1999.

En su contenido, propone que el sistema de participaciones se combine con el reconocimiento de mayores derechos de tributación autónoma a los Estados y Municipios, incluyendo una nueva situación jurídica frente a las empresas federales que operan en su territorio y, programar a largo plazo, el sistema de participaciones para que los Estados y Municipios más rezagados se vean favorecidos con un reparto creciente, pero que se encuentre vinculado a metas de desarrollo y bienestar duradero. Señala también, que se requiere realizar una amplia reforma legislativa con el propósito de incrementar las fuentes de ingresos municipales para permitir que los Municipios dependan de sus propios recursos y que las participaciones federales, sean solo complementarias, asimismo, los dota de facultades para emitir sus bandos de policía y buen gobierno, circulares, reglamentos y disposiciones administrativas de observancia general en sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la **participación ciudadana y vecinal**. Todo lo anterior de acuerdo con las leyes en materia municipal que expidan las legislaturas de los Estados.<sup>18</sup>

La onceava reforma al Art. 115, se publicó el 14 de agosto del 2001, consistente en la adición de un último párrafo a la fracción tercera del artículo en comento misma que consiste en:

---

<sup>18</sup> [www.cddhcu.gob.mx/](http://www.cddhcu.gob.mx/)

"Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley"<sup>19</sup>

Lo anterior, como parte de diversas reformas constitucionales que tienden al reconocimiento de las comunidades indígenas, que representa un punto de polémica y discusión materia de otro trabajo.

El artículo 115 establece la libertad municipal, reivindicada por el Constituyente como la base del sistema democrático mexicano. En este sentido el Constituyente estableció al municipio libre como el baluarte de los derechos de la comunidad que se organiza para autogestionar la atención de sus necesidades básicas de convivencia; por ello, sin que se siga una secuencia seriada de las fracciones de este precepto, se comentan por apartados globales que tienden a destacar la intención del Constituyente originario y del Constituyente permanente: de reconocer y garantizar la autonomía del municipio.

La autonomía municipal, como facultad jurídica de autorregular la vida de las municipalidades en la esfera de sus competencias, se puede válidamente analizar en tres grandes apartados, mismos que estructura el artículo 115 de la Constitución: a) autonomía política, b) autonomía financiera y c) autonomía administrativa.

a) **Autonomía política.** El anhelo revolucionario que situó al municipio como base de la organización territorial, política y administrativa del país, se garantiza en el artículo 115, al afirmar éste, en su primer párrafo, que los Estados adoptarán en su

---

<sup>19</sup> ídem



régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre. En la fracción primera del precepto, se fundamenta la libertad política del municipio para elegir, en forma popular y directa, al ayuntamiento titular de la administración municipal. Destaca también esta fracción que no existirá ninguna autoridad intermedia entre el ayuntamiento y el gobierno del Estado. Como antes se comentó, esta fracción incluyó la decisión política de que no existan autoridades intermedias entre el municipio y el gobierno del Estado, debido al nefasto recuerdo histórico de las jefaturas políticas y prefecturas.

b) ***Autonomía financiera.*** Se afirma, con razón, que es el sustento de los otros aspectos de la autonomía municipal: política y administrativa. Este aspecto fue, sin duda, el más criticado en la redacción del texto original del artículo 115 constitucional, porque no reglamentó adecuadamente las contribuciones que serían para la municipalidad, propiciando la penuria económica de la mayor parte de nuestros municipios.

Por lo anterior y ante el clamor de todos los municipios, se modificó la fracción segunda del artículo en comentario, quedando como fracción cuarta, que establece, en síntesis, lo siguiente: que los municipios tendrán la libre administración de su hacienda; que ésta se formará con los rendimientos de los bienes que le pertenezcan; con las contribuciones que establezcan las legislaturas de los Estados a su favor y que cuando menos deberán ser las relativas a la propiedad inmobiliaria, de su división, consolidación, traslación o traslado, mejoría y cambio de valor de los inmuebles; con las participaciones federales que correspondan al municipio; y con los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

c) **Autonomía administrativa**. Las fracciones segunda, tercera, quinta y sexta del artículo 115, establecen las bases normativas para apreciar este aspecto de la autonomía municipal.

La fracción segunda establece que el municipio cuenta con personalidad jurídica y que podrá manejar su patrimonio conforme a la ley; la tercera atribuye a cargo de los municipios los diversos servicios públicos de su competencia; la quinta otorga facultades para administrar su territorio, sus reservas territoriales, regularizar la tenencia de la tierra, así como a expedir los reglamentos y disposiciones administrativas para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional. La doctrina cataloga al municipio como una persona jurídica oficial o de carácter público, capaz de adquirir derechos y obligaciones, tanto en la esfera de derecho público o de *imperium*, como en la esfera de derecho privado o también llamada de coordinación con otras personas físicas o morales.

#### **1.4 NATURALEZA JURIDICA DEL DISTRITO FEDERAL**

La Nación mexicana, al constituirse como Estado libre y soberano, lo hizo a partir de un documento constitutivo en el que quedaron plasmados y consagrados los principios fundamentales conforme a los cuales quedó organizada jurídica y políticamente para convertirse en lo que ahora es, un Estado independiente y soberano, debidamente reconocido por toda la comunidad internacional.

El acta Constitutiva de la Federación expedida por el Segundo Congreso Constitucional Mexicano el 31 de enero de 1824, consideró a las recién independizadas provincias que constituían el Virreinato de la Nueva España, el establecimiento en la

Constitución de un Sistema Federal como forma de organización del país. Fue ésta una oportuna medida que según convienen los autores, canceló los atisbos de disgregación que ya se observaban en algunas provincias del México independiente, e implantó para el país el Sistema Federal. La Constitución del 3 de octubre del año 1824 cumplió la promesa y el Sistema Federal quedó establecido como la estructura política eficaz para mantener la unidad de la Nación dentro de su reconocida diversidad. México se constituyó así, desde su origen, como un Estado Federal, con un gobierno republicano, representativo y democrático.

Durante el siglo XIX fueron muchos los esfuerzos del partido conservador para suprimir el federalismo y hacer de México un país centralista gobernado desde la capital de la República. Las siete leyes de 1836; las Bases Orgánicas de 1843 y desde luego, el Estatuto Político Provisional del Imperio encabezado por Maximiliano de Habsburgo, intentaron inutilmente y siempre por breve tiempo, revertir lo que era decisión fundamental del Estado mexicano: el Sistema Federal. Si se excluye el breve periodo de la invasión francesa, es desde el Acta de Reformas de 1847 que México ha venido ratificando y fortaleciendo su Sistema Federal, hasta nuestros días.

La Federación esta integrada actualmente por treinta y un Estados cada uno ha contribuido de manera significativa, a formar y perfeccionar nuestro Sistema Federal; bajo el principio de que cada uno de ellos conserva para sí la soberanía en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación según los principios de la ley fundamental. Los Estados que forman parte de la Federación están mencionados expresamente en el Art. 43 de nuestra Carta Magna, y por supuesto se considera al Distrito Federal como parte integrante de la Federación, con la salvedad de que si los poderes se trasladaran a otro lugar, éste se erigirá como el Estado del Valle

**de México, de acuerdo al artículo 44 de nuestra Constitución.**

El Distrito Federal se crea expresamente para que fuera la sede de los Poderes Federales y así evitar que sobre ese espacio hubiera dos gobiernos diferentes que se disputaran la hegemonía, por lo que el Constituyente dispuso que el Gobierno del Distrito Federal estuviera a cargo de los propios Poderes Federales. Se evitó así la duplicidad de gobiernos en un mismo territorio, reconociendo la competencia original a los gobiernos de los Estados en sus respectivas Entidades Federativas, en tanto que a los Poderes de la Unión, se le concedió expresamente en lo concerniente a la entidad política creada, es decir: el Distrito Federal.

Concluimos este apartado reiterando que entonces la máxima autoridad en los Estados que integran nuestra Federación, lo son sus respectivos gobiernos locales, en todo lo concerniente a su régimen interior; en tanto que la máxima autoridad en el Distrito Federal lo son por razón histórica, constitucional y política, los Poderes Federales, por lo que el gobierno federal cuenta con un ámbito de competencia explícita o derivada, de acuerdo al Art. 124 de la Carta Magna, en tanto que los Estados cuentan con un ámbito de competencia original, residual o implícito.

## **CAPITULO II**

### **EL DISTRITO FEDERAL EN EL SIGLO XX**

Con objeto de llegar, en el marco cronológico de la historia a los temas que se abordarán en este apartado, se requiere mencionar algunas situaciones que se presentaron con anterioridad a la Constitución de 1917.

En 1847, el Acta Constitutiva, en su artículo 60, prevenía que en tanto la ciudad de México fuera Distrito Federal, tendría voto en la elección de presidente y nombraría a senadores. La Constitución de 1857, prevenía la creación del Estado del Valle de México, en el mismo territorio del Distrito Federal, sólo en el caso de traslado de poderes a otro lugar.

El presidente Juárez, trasladó consigo el gobierno de la República, por las circunstancias de la guerra civil y la lucha con Maximiliano, pero no se creó ningún estado del Valle de México.

**\*En 1898 se aprobaron los convenios de límites entre el Distrito Federal y los estados de Morelos y México. Al año siguiente, 1899, el Distrito Federal se dividía en municipalidad de México y prefecturas. En 1903, el Distrito Federal quedó dividido en municipalidades por la Ley de Organización Política y la entidad debía regirse por las disposiciones que dictara el Congreso, quedando sujeto en lo**

administrativo, al Ejecutivo de la Unión, por conducto de la Secretaría de Gobernación, dada su característica federal<sup>20</sup>

En este orden de ideas, a continuación se llevará a cabo un estudio de los municipios capitalinos, la reforma de 1928, las delegaciones políticas y por último, se analizará la evolución de la estructura del órgano central (1928-2002).

## 2.1 LAS MUNICIPALIDADES

Con la firma de los llamados "Tratados de Teoloyucan" del 13 de agosto de 1914, en la época de la Revolución, con la entrada de las tropas del general Alvaro Obregón a la Ciudad de México, se implantó la actual situación del Distrito Federal; aunque la creación de esa figura, viene planteada desde la Constitución de 1824 y se conserva en las subsecuentes Constituciones de 1857 y 1917.<sup>21</sup>

La Constitución del 5 de febrero de 1917 facultó al H. Congreso de la Unión para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios. Así, el Distrito quedó dividido en municipalidades con ayuntamientos de elección popular directa y su gobierno a cargo de un gobernador electo por votación popular, de la misma forma que los ayuntamientos, los que posteriormente serían las delegaciones actuales.

---

<sup>20</sup> Castillo, Adolfo del ; "Elección de Autoridades en la Capital"; **Excelsior**, 15 de febrero de 1993, p 13

<sup>21</sup> *Idem*.

El 13 de abril de 1917, se expidió la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, que contenía capítulos relativos a las facultades y obligaciones del gobernador del Distrito y sus colaboradores directos: el Secretario de Gobierno, el Tesorero General, y los Directores Generales de la Penitenciaría, Instrucción Pública e Instrucción Militar.

Con base en lo establecido por el artículo 115 Constitucional, el Distrito Federal se dividía en cuatro municipalidades: México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac, y trece delegaciones conformadas por:

- Azcapotzalco
- Coyoacán
- Cuajimalpa
- Guadalupe Hidalgo
- Ixtapalapa
- Milpa Alta
- San Angel
- Tlalpan
- Xochimilco
- Tláhuac
- La Magdalena Contreras

- General Anaya, e
- Ixtacalco<sup>22</sup>

Como dato adicional, en el Cuadro 1 se muestra la evolución de la población de las municipalidades y en el Cuadro 2, la población total del Distrito Federal y de la Ciudad de México entre 1900 y 1930.

Debe destacarse que los presidentes de estas municipalidades eran electos por un periodo de cuatro años, en forma similar al de la presidencia de la República, sin embargo, el gobernador del Distrito Federal era electo en forma anual. (ver cuadro 3).

---

<sup>22</sup> Gortari, Rasiela, Hira de; et. al.; **Ensayo sobre la Ciudad de México**; Marcopolo Mexicana, México, DDF-ULA-CNCA, 1944. p.97

**CUADRO N<sup>o</sup>1.**

<b>POBLACIÓN DE LAS MUNICIPALIDADES<sup>23</sup></b>			
<b>MUNICIPALIDAD</b>	<b>1910</b>	<b>1920</b>	<b>1930*</b>
General Anaya	***	***	***
Azcapotzalco	14, 419	16, 669	40,098
Coyoacán	13, 230	17, 589	24,266
Cuajimalpa	5,193	5, 036	5,406
Guadalupe Hidalgo	18, 344	23, 244	***
Ixtapalapa	24, 507	10, 029	21,917
MilpaAlta	16, 268	10, 029	12,608
Ciudad de México	471, 006	615, 367	1,029,068
Mixcoac	21,817	28,489	***
San Ángel	16,734	19,817	22,518
Tacuba	36, 087	51, 209	***
Tacubaya	27, 551	57, 129	***
Tlalpan	15, 448	10, 521	15,009
Xochimilco	30, 093	27, 391	27,712
Ixtacalco	***	***	9,261
Tláhuac	***	***	11,780
M. Contreras	***	***	9,933

\* Para este año las municipalidades habían desaparecido y se transformaron en once delegaciones.

<sup>23</sup> Berra Stoppa E. *La expansión de la ciudad de México y los conflictos urbanos 1900 - 1930*. El Colegio de México, México.. Vol. 1, p. 58.

**CUADRO N<sup>o</sup>2.**

**POBLACIÓN DEL D.F. Y CIUDAD DE MÉXICO 1900 - 1930**

<b>Año</b>	<b>D.F.</b>	<b>Cd. de México</b>
1900	541, 516	
1910	720, 753	
1921	906,063	
1930	1,229,576	1,029,068

**CUADRO N°3.<sup>24</sup>**

**PRESIDENTES MUNICIPALES DE LA CIUDAD DE MEXICO**

Rafael Zubarán Company	jun - dic 1920	PLC	
Hermilio Pérez Abreu	ene - oct 1921	PLC	
Abraham González	nov - dic 1921	PLC	
Miguel Alonso Romero	ene - dic 1922	PLC	
Jorge Prieto Laurens	ene - dic 1923	PLC	
Marcos E. Raya	ene- dic 1924	APR	*
Arturo de Saracho	ene - dic 1925	PLM	**
Celestino Gazca	ene - dic 1926	PLM	
Arturo de Saracho	ene - dic 1927	PLM	
José López Cortés	ene-jul 1928	PLM	
Carlos Izquierdo	ago - nov 1928	PLM	
Primo Villa Michel	dic 1928	PLM	
* Alianza de Partidos Revolucionarios			
** Partido Laborista Mexicano			

<sup>24</sup> Berra Stippa E. *La expansión de la Ciudad de México y los conflictos urbanos 1900- 1930*. El Colegio de México, México. 1982. Vol. I, pp.37.

## **2.2 LA CREACIÓN DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL(1928)**

A mediados de 1928 la ciudad de México fue escenario de una de las más graves crisis políticas que enfrentaron los gobiernos revolucionarios. En el mes de julio, el general Alvaro Obregón fue asesinado por un fanático católico, en el Restaurante "La Bombilla" en San Ángel. Este hecho marcaba el inicio de un período de transición (1928-1929) a partir del cual se consolidaría el actual régimen político.

Pero el destino del gobierno de la Ciudad de México estaba decidido desde meses antes cuando en mayo el Congreso de la Unión aprobó una iniciativa de ley enviada por el general Obregón, a través de la cual, se suprimían los municipios y el gobierno de la capital quedaba en manos del presidente de la República.

Con ello desaparecía una forma de gobierno en la que habían convivido conflictivamente las figuras del gobernador, los presidentes municipales y los miembros de los diecisiete ayuntamientos que en esa época formaban parte del Distrito Federal.

La historia de cómo se formaliza la centralización del gobierno de la ciudad de México comienza el 18 de abril de 1928, cuando el general Alvaro Obregón habiendo logrado que se modificara la Constitución fue postulado nuevamente

candidato a la Presidencia de la República.<sup>25</sup> Envió al Congreso, desde su condición de "ciudadano", dos iniciativas una referida a la supresión de los Ayuntamientos de la Ciudad de México y la otra relacionada con la reestructuración de la administración de la justicia.

La propuesta de Obregón de cambiar la reforma de gobierno del Distrito Federal se sustentaba en que:

a) "Los hechos han demostrado que la organización municipal en el Distrito Federal no ha alcanzado nunca los fines que esa forma gubernativa debe llenar, debido a los conflictos de carácter político y administrativo que constantemente han surgido por la coexistencia de autoridades cuyas facultades se excluyen a veces y a veces se confunden. En consecuencia para estar de acuerdo con la lógica y con la realidad, lo debido será organizar la administración del Distrito Federal de manera que haya unidad de mando y eficiencia en todos los órdenes del servicio público."<sup>26</sup>

b) Que de 1824 a 1903 "no hubo en realidad poder municipal, pues aunque teóricamente existieron ayuntamientos, sus funciones fueron de tal manera

---

<sup>25</sup> Loyola, Rafael; **La crisis Obregón-Calles y el Estado mexicano**; Siglo XXI, México, 1991, p. 82

<sup>26</sup> Ziccardi, Alicia ; "1928: un año difícil para el país y para su capital ; **Perfil de La Jornada**, 18 de junio de 1993, 1ª plana.

restringidas, mejor dicho absorbidas por los poderes federales, que equivalía, como a no existir en absoluto los municipios<sup>27</sup>

En la iniciativa se hacía un recuento histórico-legal y se concluía que los principales servicios públicos, (instrucción, justicia, salubridad, beneficencia y policía) no estaban a cargo del Ayuntamiento de la Ciudad de México. Finalmente, se aclaraba que en los demás estados del país la figura del municipio libre sí tenía “completa razón de existir”.

Pero era diferente la situación de los municipios del Distrito Federal, en los que la hacienda municipal nunca era bastante para atender los servicios de la población y escapaba a los gobiernos locales; las poblaciones localizadas en las cercanías de las municipalidades del Distrito Federal tenían servicios ligados entre sí; los conflictos y dificultades en este territorio debían ser resueltos con el auxilio de los poderes del centro.

A ello se agregaban razones de economía, ya que en lugar de dos Tesorerías -la del gobierno y la municipal- solo una se encargaría de la recaudación de los fondos públicos, lo cual permitía que desaparecieran los doscientos ediles encargados de atender estas funciones.

---

<sup>27</sup> Idem.

En su primera versión, la iniciativa de Obregón proponía que la nueva ley que expidiera el Congreso de la Unión creara un Congreso Hacendario del Distrito Federal, integrado por un tesorero y tantos subtesoreros como ayuntamientos existían en ese momento. Este Consejo cumpliría con funciones exclusivamente económicas y estaría encargado de actuar conforme a un reglamento en la parte fiscal y de aprobar la Ley de Ingresos del Distrito Federal, la cual pasaría al Ejecutivo de la Unión y luego a la Cámara de Diputados.

La segunda propuesta estaba relacionada con la cuestión administrativa y proponía la creación de un Consejo de Administración con un presidente y tantos vocales como ayuntamientos existían. El mismo tendría a su cargo la administración de todos los servicios públicos, actuando cada vocal en su jurisdicción respectiva. En el proyecto, las obras y mejoras quedaban en manos del Consejo Pleno, encargado de estudiar el presupuesto de egresos.

Pero Obregón iba más allá y pedía modificar la Constitución de 1917 “en el sentido de que no figuraran como instituciones constitucionales los ayuntamientos del Distrito Federal y el Gobierno del mismo Distrito”. (fracción VI del art. 73). La finalidad era que el Congreso de la Unión tuviera libertad para expedir una nueva Ley de Organización del Distrito, adoptando como base para la organización del Distrito Federal la indicada anteriormente, o bien un sistema que estuviera de

acuerdo con las necesidades sociales y con los dictados de la opinión pública".<sup>28</sup> La iniciativa de ley obregonista fue enviada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación con la solicitud de que convocaran a un periodo de sesiones extraordinarias, lo cual fue aceptado el 25 de abril. De esta forma Alvaro Obregón, con el apoyo legal de un grupo de miembros de la Comisión Permanente, logró que la propuesta se discutiera y se aprobara en el mes de mayo de ese año.

El 12 de mayo Obregón envió a los secretarios de la Cámara de Diputados una adición al proyecto, en la cual explicaba que el artículo 73 debía modificarse para otorgar al Congreso facultad para legislar en lo relativo al Distrito y Territorios Federales, sometiéndose a diferentes bases, entre las cuales figuraba ya su idea de que "El gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determina la ley respectiva..."

Con esta iniciativa Obregón, candidato único a la Presidencia (una vez eliminados los generales Francisco Serrano y Arnulfo R. Gómez), intervenía una vez más en las funciones gubernativas del presidente Calles, lo cual ha sido interpretado como una clara expresión de la división que existía en el seno del grupo en el poder entre obregonistas y callistas . Pero la propuesta de supresión de las municipalidades del Distrito Federal, que hiciera Obregón, tenía básicamente, otro

---

<sup>28</sup> *Idem*

destinatario: los laboristas, a quienes pretendía, restarles el poder que tenían en algunos ayuntamientos del Distrito Federal, en particular en el de la Ciudad de México, el cual controlaban desde 1925.<sup>29</sup>

También podía advertirse que el bloque laborista estaba de acuerdo en reformar el aparato administrativo, el había dado ya muestras de ineficiencia para resolver los problemas del Municipio de la Ciudad de México. "Le correspondía a este gobierno local atender las demandas por servicios urbanos de un territorio que, ya en 1921, registraba 615 mil 367 habitantes, lo cual representaba alrededor de 67 por ciento de la población del Distrito Federal y según estimaciones, en los últimos años de esa década alcanzaba cerca de un millón de habitantes"<sup>30</sup>

Los grupos en conflicto no llegaban a ningún entendimiento. Vicente Lombardo Toledano enfatizó la necesidad de que México fuera conceptuada como una megaciudad y por lo tanto, con el derecho a estructurarse de una forma acorde con su tiempo, ya que los municipios, no eran más que simples barrios alejados de la modernidad de ese tiempo, sin embargo, subrayó la importancia de que las autoridades metropolitanas fueran electas por votación directa de los ciudadanos, como hasta esa fecha se había venido haciendo.

---

<sup>29</sup> Idem.

<sup>30</sup> Berra, Erika; "folleto del Ayuntamiento de la Capital de México"; EXCELSIOR, 2 de agosto de 1928.

Dichas versiones permiten suponer que entre los laboristas no existía un acuerdo sobre cómo debía ser en adelante el gobierno del Distrito Federal. Más aún, hay indicios de que en esos momentos se presentaron divisiones que llevaron a que el mismo día en que se discutía en la Cámara el proyecto, se publicara un manifiesto en el cual tres senadores, ocho diputados y tres regidores de la ciudad de México abandonaron el partido laborista porque simpatizaban con Obregón. Los obregonistas poseían ya una indiscutible fuerza política y la aplicaron para la aprobación de este proyecto, que otorgaría aún más poder al futuro presidente. Además, previo al debate del 29 de abril, la liga de Ayuntamientos Obregonistas del Distrito Federal, por intermedio de su presidente, Jesús Vidales, y en representación oficial de los ayuntamientos de Guadalupe, San Angel, Xochimilco, Coyoacán, General Anaya, Ixtapalapa, Tláhuac, Contreras y Tacuba, expresó su apoyo al proyecto de supresión del municipio libre en el Distrito Federal.

Esta agrupación afirmaba que el plan debía enmarcarse en el programa de moralización de la administración, iniciado por el presidente Calles, al cual daría continuidad Obregón, y que venía a poner fin al despilfarro y a la apatía.<sup>31</sup>

A pesar de todos los debates expuestos, el 1º de julio de 1928, el general Obregón ganó las elecciones presidenciales y el 17 de ese mismo mes fue asesinado, dejando como herencia al Distrito Federal la supresión de sus Municipios

---

<sup>31</sup> EL UNIVERSAL; 29 de abril de 1928, primera plana.

y la idea de crear un órgano por medio del cual el presidente de la República ejercería las funciones de gobierno del mismo, cancelando las aspiraciones de la ciudadanía capitalina de ejercer su democracia por la vía del voto y fortaleciendo, como se dijera en líneas anteriores, el presidencialismo, tan particular del Sistema Político Mexicano.

Es decir, los habitantes del Distrito Federal obtuvieron en substitución del municipio, las actuales delegaciones como órganos de gobierno y un canal de participación política llamado Consejo Consultivo (CC) como representante de los intereses comunitarios (art. 84 de la Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales de 1928).

Las relaciones corporativas, muy propias del sistema político mexicano, se fortalecen gracias al mismo, Para ser miembro del Consejo Consultivo se requería pertenecer a alguna corporación que señalara la propia legislación; y no sólo se requería ser miembro, sino ser su dirigente, las corporaciones consideradas para integrar tales órganos, fueron las siguientes: Cámara de Comercio, asociaciones de comerciantes en pequeño, de dueños de propiedades y bienes raíces, de inquilinos, agrupaciones profesionales, de empleados públicos y particulares, de trabajadores y finalmente la Asociación de Madres de familia (art. 85).

Esto es sólo una muestra que identifica los mecanismos de los cuales se valió el Consejo Consultivo para representar desde entonces intereses grupales, "lo que hizo que con el tiempo se convirtiera en una "junta de notables" que funcionaba, al mismo tiempo, como órgano de colaboración del Departamento del Distrito Federal"<sup>32</sup>

Por otra parte, sus funciones quedaron subordinadas a las del regente capitalino y delegados ( a los cuales coadyuvaría a través de un miembro del Consejo Consultivo ), esas funciones fueron las propias de una instancia de colaboración con funciones de opinar, proponer, denunciar, revisar, etc., o sea no poseían un carácter ejecutivo ni decisorio ni legislativo (art. 92).

Por último, los cargos de los presidentes de los Consejos Consultivos del Distrito Federal serían honoríficos y se renovarían cada año. Este hecho permitía que por una parte, el beneficiario del mecanismo de designación no se legitimara en un proceso electoral como tal, al mismo tiempo que se impedía que los consultores hicieran de esta actividad un trabajo que les hiciera "vivir de y para la política". Por otra parte, al renovar su "mandato" año con año, las posibilidades de arraigo en el puesto resultaban mínimas. Así esos "consultores" tendrían en realidad poco tiempo

---

<sup>32</sup> Gutiérrez, S., y F. Solís; **Gobierno y Administración del Distrito Federal en México**; INAP, México, 1985, p. 114.

para realizar alguna labor en beneficio de sus representados, que en estricto sentido no eran los ciudadanos de la capital, sino los gremios gracias a los cuales pudieron llegar a ocupar el cargo en cuestión.

Un momento clave para comprender el funcionamiento histórico del Consejo Consultivo como instancia de representación de la ciudadanía del Distrito Federal, tiene que ver con la aparición del Reglamento de Asociaciones Pro-mejoramiento de las Colonias del Distrito Federal. “Este Reglamento surge en 1928, como respuesta a la necesidad de controlar las organizaciones surgidas en las colonias de reciente creación (llamadas también por la prensa de la época, proletarias).”<sup>33</sup>

Esas colonias expresaban muchas de las contradicciones e injusticias del modelo de desarrollo urbano vigente en la época, y por ello mismo se hacía necesario, en el marco de una representación no legitimada (en la medida que no se atenía a los criterios de integración del gobierno por medio de elecciones), contar con un reglamento que mediara las relaciones sociedad-gobierno de la época.

Desde su nacimiento, esas asociaciones se encontraban subordinadas a las autoridades del Departamento del Distrito Federal, al igual que los Consejos Consultivos, porque deberían de constituirse como tales, previa convocatoria del propio Departamento (art. 3); en la asamblea donde se acordaba (con la

---

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 71.

participación del 75% de los jefes de familia) la formación de una asociación; debería de intervenir un representante del Departamento del Distrito Federal (art. 7); para que, al final del proceso, esa asociación se inscribiera en las dependencias oficiales encargadas de atender los problemas de su colonia (art. 6).

La preocupación por el problema del control político de la demanda ciudadana se expresó en términos que algunos autores han identificado como típicamente corporativistas, como lo era el requisito que obligaba a que la constitución de un comité directivo tuviera lugar únicamente con un número impar de colonos (ni menor de tres ni mayor de nueve) del cual saldría elegido el presidente y el secretario (arts. 4 y 5).

En el mes de agosto de 1928, la suerte del municipio de la Ciudad de México ya estaba decidida. El Ayuntamiento se desintegró en medio de mutuas acusaciones entre obregonistas y laboristas. Esto ocurría varios meses antes de que existiera una Ley Orgánica que fijara la nueva forma de gobierno.

Entre 1910 y 1928 los ciudadanos capitalinos tuvieron plenos derechos políticos, puesto que ellos mismos elegían tanto a sus ayuntamientos locales, como al representante municipal del Distrito Federal, situación que se ve modificada, en el momento en que Alvaro Obregón siente disminuida su fuerza como presidente ante los grupos políticos en el poder, quienes gobernaban la capital de la República,

problema que pretende resolver mediante la planeación de su reelección, diseñando, en consecuencia, una serie de reformas que terminan con la vida democrática de la capital del país, pero que fortalecen el presidencialismo mexicano.

El 28 de diciembre de 1928, se promulgó la nueva Ley Orgánica del Distrito Federal y Territorios Federales. En adelante el gobierno de la ciudad quedaba en manos del presidente de la República. Quien lo ejercería a través de un jefe por él designado, al frente de un organismo denominado Departamento Central (constituido por las ex-municipalidades de la Ciudad de México):

- México
- Tacuba
- Tacubaya
- Mixcoac

Además de trece delegaciones:

- Guadalupe-Hidalgo
- Azcapotzalco
- Coyoacán
- San Ángel
- Magdalena Contreras
- General Anaya
- Ixtacalco

- Cuajimalpa
- Tlalpan
- Ixtapalapa
- Milpa Alta
- Tláhuac
- Xochimilco

De esta manera puede decirse que el 28 de agosto de 1928, tras las reformas a la fracción VI del artículo 73 Constitucional se suprimió el régimen municipal y se le encomendó su gobierno al Presidente de la República, quien lo ejercía por medio del órgano que determinara la nueva Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales expedida por el Congreso de la Unión el 31 de diciembre de 1928.

El órgano de gobierno para el Distrito Federal mediante la Ley Orgánica respectiva, recibió el nombre de Departamento del Distrito Federal, atribuyendo a éste, las facultades que anteriormente se encomendaban al Gobernador y a los Municipios. "Confiriendo su titularidad al Jefe del Departamento del Distrito Federal, funcionario nombrado y removido libremente por el Ejecutivo de la Nación, a cuya autoridad se asignaron los servidores públicos que la ley determinó como atribuciones."<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Loyola, Rafael, *La crisis del Estado mexicano*, Siglo XXI, México, 1991, p. 82

Evidentemente los ciudadanos se encontraban restringidos en sus derechos políticos, desde fines de 1929, por lo que surgió la necesidad de contar con canales de expresión adecuados para la ciudadanía; fue así que para desagrar la desaparición de los municipios y otorgar a los capitalinos nuevas formas de participación ciudadana, pero sobretodo para compensar la pérdida de representación política, se crea el Consejo Consultivo del Departamento Central, también llamado de la Ciudad de México o del DF (del cual hablaremos en capítulo separado) y un consejo para cada una de las trece delegaciones existentes en ese momento, esto es, Consejos Consultivos Delegacionales, que existían bajo un esquema de integración gremial y corporativo, característico del periodo histórico. El Consejo Consultivo de la Ciudad de México, se instaló como auxiliar de la administración y los consejos consultivos delegacionales como cuerpos representativos de la comunidad, habilitados para opinar, consultar, denunciar e inspeccionar los actos administrativos, de gobierno y de servicios públicos.

El 31 de diciembre de 1941, se expidió la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, la cual definió claramente la división de poderes en el Distrito Federal, señalándoles a cada uno de ellos su esfera de influencia y la autonomía de que debían gozar. Creándose de igual manera un organismo denominado Auditoría, cuya función específica era la de revisar y supervisar los contratos de obras públicas y los movimientos hacendarios del Gobierno del Distrito Federal. Involucrando la

actividad técnica, económica y social del mencionado gobierno y creándose doce Direcciones, a las que se les asignaron funciones tendientes a resolver las interferencias que entorpecían y demoraban las labores de la administración del Distrito Federal.

Como auxiliar en la administración de justicia y para el correcto ejercicio de la acción penal, se dispuso que la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y Territorios Federales, colaborara con el Gobierno del Distrito Federal.

Igualmente, se estableció que la administración de justicia quedara a cargo del Tribunal Superior de Justicia del Distrito y Territorios Federales.

En 1931, con la reforma a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, desaparecen las delegaciones de Guadalupe Hidalgo y General Anaya,, quedando once delegaciones políticas.

La Ley Orgánica de 1941, estipuló la existencia de 12 delegaciones con Villa Gustavo A. Madero y San Angel se transformó en Villa Alvaro Obregón.

Posteriormente se pensó en que las denominaciones de "Departamento del Distrito Federal" y "Jefe del Departamento del Distrito Federal", no correspondían constitucionalmente a la organización de una República Federal y representativa,

por lo que, el 3 de agosto de de 1945, se promulgó un decreto presidencial por medio del cual se modificaron dichas denominaciones por las de "Gobierno del Distrito Federal",<sup>35</sup> para ajustar la situación legal del Distrito Federal a lo establecido por el texto constitucional.

### **2.3 LAS REFORMAS DE LOS 70'S**

El Distrito Federal, disfrutó o padeció esta organización hasta el año de 1971, en el que el ex-presidente Luis Echeverría determinó una nueva reestructuración de la Ley Orgánica, la cual creó cuatro delegaciones políticas más sobre los territorios de las anteriores. Estas nuevas delegaciones son: Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza, asimismo se modificó Villa Alvaro Obregón, para eliminarle el concepto de Villa y a Cuajímaipa se le hace el agregado "De Morelos". Dicha Ley, establecía (Art. 15) que: las Delegaciones son órganos desconcentrados a cargo de un Delegado, el cual es nombrado y removido libremente por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, previo acuerdo con el Presidente"<sup>36</sup>

Es precisamente en el Capítulo 5º de la mencionada Ley, donde se detalla la estructura de participación ciudadana al establecer órganos de colaboración más

---

<sup>35</sup> Ibidem. p.101

<sup>36</sup> Quintana Roldán, Carlos; op. Cit.; p. 112.

específica: Comités de Manzana, Asociaciones de Residentes, Juntas Vecinales y el Consejo Consultivo de la Ciudad, el cual era integrado por los presidentes de las Juntas de Vecinos. Dicha estructura, tuvo poco impacto social por sus menguadas facultades.<sup>37</sup>

Así, con la Ley Orgánica del 29 de diciembre de 1970, es dividido el Distrito Federal administrativamente en las dieciséis Delegaciones que actualmente lo conforman:

- Alvaro Obregón
- Azcapotzalco
- Benito Juárez
- Coyoacán
- Cuajimalpa de Morelos
- Cuauhtémoc
- Gustavo A. Madero
- Iztacalco
- Iztapalapa
- Magdalena Contreras
- Miguel Hidalgo
- Milpa Alta
- Tláhuac
- Tlalpan
- Venustiano Carranza

---

<sup>37</sup> *Ibidem*

• Xochimilco<sup>38</sup>

El 29 de diciembre de 1970 se publicó esta nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal que derogó a la de 1941. Para el ejercicio de las atribuciones que le confirió esta nueva Ley, el Jefe del Departamento del Distrito Federal se auxiliaba de las Direcciones de: "Trabajo y Previsión Social, de Obras Públicas, de Aguas y Saneamiento, de Tesorería, de Egresos, de Servicios Legales, de Acción Social, de Servicios Administrativos, de Servicios Generales, de Catastro, de Tesorería y de la Jefatura de Policía."<sup>39</sup> Además, de un Consejo Consultivo, Juntas de Vecinos -como ya se dijo-, Delegados y Subdelegados.

En la Ley Orgánica de 1970 se modificó la estructura básica del Departamento del Distrito Federal, con lo cual la desconcentración administrativa recibió un impulso definitivo y la participación ciudadana adquirió un mayor grado de concurrencia en la administración local.

Por decreto del 17 de marzo de 1971 se creó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, con base en lo dispuesto por el artículo 104,

---

<sup>38</sup> *Ibidem*

<sup>39</sup> Ochoa Campos, Moisés, **La Reforma Municipal**; Porrúa, México, 1979. p. 353.

fracción I, párrafo II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dotando de plena autonomía para dictar los fallos en las controversias de carácter administrativo que se susciten entre las autoridades del Departamento del Distrito Federal y los particulares, con excepción de los asuntos de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación.

Con fundamento en las bases 4a. y 5a., fracción VI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la función judicial del Fuero Común del Distrito y Territorios Federales, estaría bajo la jurisdicción de los Tribunales comunes, de acuerdo con la Ley Orgánica del 18 de marzo de 1971; el Ministerio Público está a cargo de un Procurador General, de conformidad con la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales del 31 de diciembre de 1971, el cual mantiene relaciones administrativas y presupuestales con el Departamento del Distrito Federal.

La Junta Local de Conciliación y Arbitraje, dotada de plena autonomía, conoce y resuelve los conflictos laborales en el Distrito Federal que no son competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, con base en lo preceptuado por el artículo 123, apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por la Ley Federal del Trabajo.

El 31 de diciembre de 1971 y el 30 de diciembre de 1972 se publicaron los decretos que reforman y adicionan respectivamente la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, como una medida de promoción de la desconcentración administrativa y de la reorganización interna.

Estas reformas modifican la estructura orgánica del Departamento, en la cual los dos niveles jerárquicos básicos están representados por el Jefe del Departamento como máxima autoridad y los delegados como segunda autoridad administrativa en sus respectivas jurisdicciones.

Asimismo, señalan a las Secretarías Generales (de Gobierno, de Obras Públicas y de Asuntos Jurídicos) y a la Oficialía Mayor como órganos de colaboración directa del Jefe del Departamento, con atribuciones específicas y áreas de competencia homogéneas.

Finalmente, se modifica la estructura de las dependencias centrales fusionando, desapareciendo y creando nuevas unidades, además de que se le confieren atribuciones que definen su área de competencia.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 29 de diciembre de 1976, ratificó las atribuciones del Departamento del Distrito Federal, y el acuerdo de sectorización de las entidades de la administración pública paraestatal del 17 de

abril de 1977 lo faculta para coordinar a los organismos descentralizados adscritos al Sector.

Independientemente de las instancias de participación ciudadana existentes (Consejo Consultivo y Juntas de Vecinos), por iniciativa del entonces presidente José López Portillo (1976-1982), y en el marco de la reforma política promovida por él en 1977, se instaura la figura de referendum e iniciativa popular, a través de la modificación de la base segunda de la fracción VI del Art 73 constitucional, como una contraprestación a los capitalinos, que carecían de una legislación particular por ser asiento de los poderes de la Unión y por consecuencia de la posibilidad de acceder al establecimiento de un poder legislativo local .

Por lo anterior el capítulo sexto de la Ley orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal de 1978, incorporó el título "De la Participación Política de los Ciudadanos" en sus artículos del 52 al 59 se establecían las bases y los mecanismos a que debían sujetarse dichos mecanismos de participación ciudadana, lo que hizo necesaria su correspondiente reglamentación. Al estipularse lo relativo al referendum, se indicaba que éste podría ser iniciado por el Jefe del Ejecutivo, por la Cámara de Diputados a solicitud de las dos terceras partes de sus integrantes y por la Cámara de Senadores, a solicitud de la mitad de sus integrantes.

En lo relativo a la iniciativa popular, ésta se instituyó como el derecho de una parte de los electores del Distrito Federal, para presentar al órgano legislativo, proyectos o iniciativas de ley para crear, modificar o derogar determinados

ordenamientos legales o reglamentos. Se estableció como requisito que debía ser apoyada por un mínimo de 100,000 ciudadanos de las 16 delegaciones políticas, de los cuales, por lo menos 5000 debían residir en cada una de éstas, bajo comprobación de la autoridad. Sin embargo estas disposiciones fueron inoperantes, ya que no se definió el procedimiento para comprobar los requisitos, en la ley reglamentaria correspondiente, dando como resultado una ley con un derecho meramente declarativo y sin operancia para los ciudadanos del D.F.. Posteriormente, el 28 de diciembre de 1982 y el 3 de febrero de 1983, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, las reformas que modificaban al Art. 73 constitucional, señalando la obligación de los legisladores, de elaborar la ley reglamentaria; sin embargo, no se realizó ésta. Ulteriormente, en 1986-1987, las reformas suprimen del texto constitucional ambas figuras, que nunca trascendieron al no haberse podido llevar a cabo, ni siquiera en plan de "prueba piloto", un ejercicio ciudadano de tal envergadura; aunque quizás, en desagravio de la falta de articulación política para sentar las bases reglamentarias de tales figuras se dijo que de cualquier manera la institución de ambas figuras, no eliminaba el problema de

origen, que seguía siendo el que los ciudadanos del D:F., no pudieran elegir a sus autoridades.<sup>40</sup>

El 29 de diciembre de 1978, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, documento en el que se definen sus funciones en materia de gobierno, jurídica y administrativa, de hacienda, de obras y servicios y, finalmente, social y económica. Se reagrupan las unidades administrativas del Departamento para quedar divididas entre las diferentes Secretarías Generales (de Gobierno, de Obras Públicas, de Asuntos Jurídicos y Tesorería), Oficialía Mayor y la propia Jefatura; se fijan los órganos desconcentrados del Departamento y se establece el procedimiento para la prestación de los servicios públicos. De igual forma se hace mención de los bienes muebles e inmuebles que conformarán el patrimonio del Departamento del Distrito Federal y la participación de la ciudadanía, por medio de los órganos de colaboración vecinal y ciudadana, y se introduce la participación política de los ciudadanos del Distrito Federal mediante el referéndum y la iniciativa popular, como ya se mencionó anteriormente.

Para reglamentar la Ley Orgánica, "... el 6 de febrero de 1979 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el primer Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, en el que se señalan el ámbito de competencia del mismo, las atribuciones no delegables del titular de éste, las atribuciones de las Secretaría

---

<sup>40</sup> Córdova, Arnaldo, DF: Estado condicionado', en revista Proceso, núm. 283, 5 de abril de 1982, p.31

General, de la Tesorería y las que ejercerán en el ámbito de su competencia las Direcciones Generales.<sup>41</sup>

Se abren capítulos especiales para la suplencia de los funcionarios del Departamento, y de sus órganos desconcentrados, las Delegaciones, las Comisiones de Desarrollo Urbano; la Coordinadora para el Desarrollo Agropecuario del Distrito Federal, y la Interna de Administración y Programación, así como de los Almacenes para los Trabajadores del Departamento del Distrito Federal.

La última etapa histórica del Departamento del Distrito Federal como dependencia del Ejecutivo Federal se cumple el 16 de diciembre de 1983, fecha en que se publica en el Diario Oficial de la Federación el decreto por medio del cual se reforma o adiciona la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1970. En dichas reformas se describen las atribuciones que en materia jurídica, administrativa, de gobierno, de hacienda, de obras y servicios, social y económica deberá realizar el Departamento del Distrito Federal, determinando asimismo, las unidades administrativas de que podrá auxiliarse para el despacho de estos asuntos, siendo éstas las Secretarías Generales de Gobierno, Planeación y Evaluación, Obras, Desarrollo y Ecología, Desarrollo Social, Protección y Vialidad, la Oficialía Mayor, la Tesorería, la Contraloría General y las Delegaciones.

---

<sup>41</sup> Berra, Erika, "La expansión de la ciudad de México y los conflictos urbanos": Tesis de doctorado en Historia, Colmex, 1982, p. 33.

Por otra parte, establece que el Jefe del Departamento del Distrito Federal podrá contar con dos Secretarías Generales adjuntas para atender nuevas actividades administrativas o para realizar, con carácter temporal, las tareas específicas que les delegue la Jefatura; además, contará con las Coordinaciones Generales, las Direcciones Generales, y demás unidades administrativas centrales y órganos desconcentrados establecidos en su reglamento interno

Para tratar de subsanar la carencia de figuras de participación ciudadana en esta década de los ochentas, se buscaron nuevos canales a través de los cuales, pudieran los ciudadanos plantear sus inquietudes y propuestas de manera directa a la autoridad. Es así como se da vida a la figura de de la "consulta popular" , en que centra el candidato Miguel De la Madrid su campaña. Desde entonces, ese mecanismo representó una instancia oficial para escuchar las demandas y opiniones de los capitalinos, sobre la diversidad de problemas que se presentaban en ese momento en el Distrito Federal.

El 17 de enero de 1984, se publica en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, en el que se especifica el ámbito de competencia y de organización del Departamento, las atribuciones del titular, de las Secretarías Generales, de la Oficialía Mayor, de la Tesorería, de la Contraloría General, de las Coordinaciones Generales, de las Direcciones

Generales, de las Subsecretarías, los Almacenes para los Trabajadores del Departamento, la Comisión de Vialidad y Transporte Urbano, el Servicio Público del Boletaje Electrónico, la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Agropecuario del Distrito Federal, el Servicio Público de Localización Telefónica, la Comisión de Ecología y la Planta de Asfalto.

Asimismo, dentro de dicho reglamento se complementan las atribuciones de los órganos de colaboración vecinal y ciudadana, de la Comisión Interna de Administración y Programación, así como la de la suplencia de los funcionarios del Departamento del Distrito Federal.

Finalmente, como consecuencia de las modificaciones a la administración pública federal en su estructura organizacional, el Departamento del Distrito Federal adecuó su estructura conforme a las necesidades vigentes; de tal manera, que el 26 de agosto de 1985, aparece publicado en el Diario Oficial, el nuevo Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, en el cual se especifica el ámbito de competencia y de organización del mismo, las atribuciones del titular y Órganos de su competencia. Adicionalmente, se consideran las atribuciones de los órganos de colaboración vecinal y ciudadana, así como las de la suplencia de funcionarios del Departamento.

## **2.4. CREACION DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL.**

En las décadas del siglo pasado, la ciudad de México vive una profunda transformación. Aquí se da uno de los procesos más vertiginosos de migración, de cambios en las estructuras que llevaron a un acelerado desarrollo industrial y de servicios; pero más importante fue el cambio en la composición de la población, de la vida urbana y del desarrollo de un creciente pluralismo y formas nuevas de comunicación. La ciudad de México pasó de un millón de habitantes a 16 millones de habitantes, en 40 años.

Este proceso se acelera con el aumento de la competencia electoral y la presencia de diversas fuerzas políticas en la capital, así como con la reacción social que seguiría a los sismos de 1985. Para entonces, la pluralidad se había establecido plenamente en nuestra ciudad, en todas sus expresiones: partidistas, culturales y de diversidad social.

Atendiendo a esta nueva realidad, durante el gobierno del expresidente Miguel De la Madrid Hurtado, se promovió la reforma a la fracción VI del artículo 73 constitucional, dando origen a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, como un órgano de representación ciudadana, con facultades para emitir bandos, ordenanzas, reglamentos, de policía y buen gobierno, en diversas materias como salud, educación, asistencia social, abasto y distribución de alimentos, mercados, rastros, establecimientos mercantiles, espectáculos públicos, deporte, panteones, ecología, agua, drenaje, vialidad, seguridad pública, protección civil, servicios auxiliares a la administración de justicia, prevención y readaptación social, uso de

suelo, regularización de la tenencia de la tierra, establecimiento de reservas territoriales, vivienda, preservación del medio ambiente y protección ecológica, explotación de minas de arena y materiales pétreos, construcciones y edificaciones, racionalización y seguridad en el uso de energéticos, transportes urbanos y estacionamientos, alumbrado público, parques y jardines, agencias funerarias, fomento económico y protección del empleo, desarrollo agropecuario, turismo y servicios de alojamiento, trabajo no asalariado, prevención social y acción cultural. Evidentemente este nuevo órgano ha contribuido a la construcción de mejores respuestas a los reclamos recientes de los capitalinos.

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se integra por 40 Representantes electos por el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 26 representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal y, sólo podrán participar en la elección los partidos políticos con registro nacional. Serán electos cada 3 años, por cada propietario se elegirá un suplente; las vacantes de los representantes serán cubiertas en los términos de la fracción IV del artículo 77 que establece las reglas de suplencia para la Cámara de Diputados.

La Asamblea se reúne a partir del 17 de septiembre de cada año, para un primer periodo de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 31 de diciembre del mismo año. El segundo periodo de sesiones ordinarias se inicia a partir del 15 de marzo de cada año y puede prolongarse hasta el 30 de abril del mismo año. Durante sus recesos, la Asamblea celebrará sesiones extraordinarias para atender los asuntos urgentes para los cuales sea convocada, a petición de la

mayoría de los integrantes de su Comisión de Gobierno, del Presidente de la República o del Jefe del Distrito Federal.

Los representantes a la Asamblea son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de su cargo. Su Presidente debe velar por el respecto al fuero de sus miembros, así como por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar. En materia de responsabilidades, es aplicable a los Representantes –así se les llama en esta primera etapa- de la Asamblea la ley federal que regula las responsabilidades de los servidores públicos.

## **2.5 LAS REFORMAS DE 1993**

Hasta 1992, la mayor parte de la población y las fuerzas políticas del Distrito Federal tenían horizontes de mejoría por la situación general de la economía y las políticas de gasto y subsidio que se realizaban en la capital de la República, pero la preocupación por nuevas formas de participación política en la vida de la ciudad fue asunto no resuelto.

Responder a esta realidad reclamaba una organización política que asegurara libertades, participación, democracia y estabilidad; que acercara el gobierno a los ciudadanos y que facilitara la cooperación de sus habitantes en la superación de sus grandes retos, surgiendo precisamente la reforma del artículo 122 del título Quinto de nuestra Carta Magna publicada el 25 de octubre de 1993, en la que se introducen las bases constitucionales de la organización del gobierno del Distrito Federal, mismas que se han ido aplicando gradualmente como se puede apreciar en los artículos Transitorios de este Decreto de Reformas, con el fin de no generar vicios

**legales o desórdenes administrativos en una ciudad con márgenes tan estrechos para su adecuada conducción.**

**La reforma planteada en el artículo 122 implicaba la reforma conjunta de otros artículos como son: 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, y 107, así como la adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al artículo 119; asimismo se deroga la fracción XVII del artículo 89; todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como el cambio de denominación del título Quinto, en virtud de que en él se inserta la nueva organización del gobierno del Distrito Federal quedando "De los Estados de la Federación y del Distrito Federal", dando claridad al hecho de que el gobierno del Distrito Federal es de distinta naturaleza que el de los Estados de la República, teniendo características propias.**

**Se enuncian como órganos del Distrito Federal a la Asamblea de Representantes, al Jefe del Distrito Federal y al Tribunal Superior de justicia, estableciendo que el Estatuto correspondiente deberá distribuir las atribuciones entre los Poderes de la Unión en materias del gobierno del Distrito Federal y las correspondientes a los órganos referidos, de acuerdo con sus propios ámbitos de competencia.**

**El gobierno del Distrito Federal cuenta con una administración pública local que requerirá de órganos centrales, desconcentrados y de entidades paraestatales, cuyas bases de distribución de funciones y reglas para su creación deberá contemplar el Estatuto de Gobierno, y estará a cargo del jefe del Distrito Federal.**

Se precisan las facultades conferidas al Presidente de la República, tanto en lo relativo a la designación del servidor público que tendrá a su cargo la fuerza pública del Distrito Federal, como su atribución incluso en la aprobación del nombramiento del Procurador General de justicia del Distrito Federal pero ella se puede delegar en el Jefe del Distrito Federal.

Estas facultades se explican por la necesidad de mantener en armonía el sistema federal con la organización del Distrito Federal. Es indispensable asegurar que los Poderes no estén sujetos a limitación o impedimentos por decisiones que tomen en cuenta, exclusivamente, los intereses de la ciudad sin considerar las repercusiones para los Poderes de la Unión y para la Federación en su conjunto. Sin embargo, para posibilitar en el orden práctico la aplicación de medidas de gobierno local que requieren apoyo de la fuerza pública se podrá delegar al Jefe del Distrito Federal las funciones de dirección en materia de seguridad pública.

El Presidente de la República, tendrá intervención en la designación del Jefe del Distrito Federal, sujeto al procedimiento que se desarrolla en la fracción VI, del Art.122, relativa a este órgano de gobierno del Distrito Federal. Esta facultad se sustenta tanto en el interés de la Federación en su conjunto para asegurar la puntual integración de los órganos del Distrito Federal, como en el avance de la democracia en el Distrito Federal. Esta fórmula permite hacer compatibles ambos valores e intereses de una manera coherente.

El jefe del Distrito Federal sería nombrado por el Presidente de la República de entre cualquiera de los representantes de la Asamblea, Diputados Federales o

**Senadores electos en el Distrito Federal, que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtenga el mayor número de asientos en la asamblea de representantes. El nombramiento sería sometido a la ratificación de la Asamblea de Representantes que contaría con un plazo de 5 días, su no fuere ratificado, el Presidente presentaría un segundo nombramiento a dicho órgano teniendo el mismo plazo anterior para tal efecto, por lo que si no lo hubiera ratificado, el Senado haría directamente el nombramiento del jefe del Distrito Federal.**

**El jefe del Distrito Federal podría durar en su encargo hasta seis años, a partir de la fecha en que rindiera su protesta ante la Asamblea de Representantes, o en su caso, ante el Senado de la República y hasta el 2 de diciembre del año en que concluyera el periodo constitucional del Presidente de la República. Asimismo, se proponían las soluciones normativas para resolver las faltas absolutas y temporales del Jefe del Distrito Federal e impedir que se presentaran vacíos de poder por falta de integración del órgano de gobierno denominado, Jefe del Distrito Federal.**

**La función judicial se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y los nombramientos de los magistrados se harán por el jefe del Distrito Federal. Dicho Tribunal elaborará su propio presupuesto para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos que el Jefe del Distrito Federal envíe a la Asamblea de Representantes.**

**Se atribuye al Presidente de la República, la facultad de presentar la propuesta al Congreso de la Unión de los montos de endeudamiento para el financiamiento de los proyectos del Distrito Federal, en virtud de que la capacidad de endeudamiento anual, se deberá comprender dentro del contexto de la economía**

nacional. Por ello, queda en el Presidente y el Congreso de la Unión dicha determinación. Desde luego la reforma prevé la participación del jefe del Distrito Federal en la propuesta que el Presidente envíe de dicho endeudamiento anual, para tomar en cuenta las necesidades directas de la ciudad. Esta reforma se vincula a la adición al artículo 73 fracción VIII por la que el Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda, a cuyo efecto el jefe del Distrito Federal hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes se realice. Se propone que el Jefe del Distrito Federal, informe igualmente a la Asamblea de Representantes al rendir la cuenta pública.

Dada la responsabilidad del Presidente de la República frente a los habitantes del Distrito Federal, por su participación en el gobierno del Distrito Federal y para permitir la mayor compatibilidad entre las leyes del Congreso y las leyes emitidas por la Asamblea, se prevé la facultad de iniciativa ante la Asamblea por parte del Presidente de la República.

Las facultades legislativas de la Asamblea no conferidas a dicho órgano, se entienden reservadas al Congreso de la Unión en términos de la fracción VI del artículo 73 constitucional, de esta forma la Asamblea de Representantes está facultada para legislar en materias locales, hacienda pública e ingresos; administración pública local; procesos electorales; derechos humanos, participación ciudadana, bienes del dominio público y privado del Distrito Federal; concesión para la explotación, uso o aprovechamiento de dichos bienes o para la prestación de servicios públicos; planeación del desarrollo; uso de suelo y desarrollo urbano, servicios públicos de agua y drenaje, preservación y restauración del equilibrio ecológico, entre otras materias. Asimismo, corresponde a la Asamblea de

**Representantes aprobar el presupuesto de egresos en el Distrito Federal, así como revisar la cuenta pública, para analizarla congruencia entre el gasto autorizado y el ejercido.**

Se dispone el procedimiento conforme el cual el jefe del Distrito Federal podrá participar en el proceso de formación de leyes y decretos. Expresamente se establecen los términos en que el jefe del Distrito Federal deberá presentar la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto del Presupuesto de Egresos.

Especial importancia reviste la creación de comisiones metropolitanas, con el fin de dar solución a problemas serios del desarrollo del área conurbada en el Valle de México para la eficaz coordinación de autoridades locales y municipales entre sí, y de éstas con la Federación y el Distrito Federal, tanto en la planeación, como en la ejecución de acciones en las zonas limítrofes con el Distrito Federal. Los respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de esas comisiones en materias de asentamientos humanos, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, transporte, agua potable y drenaje, recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública. A través de ellas se establecerán bases para determinar organismos o entidades públicas con funciones específicas en las materias señaladas, así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación.

Este Decreto de reformas del 25 de octubre de 1993 establece artículos transitorios para establecer la entrada gradual en vigor de estas reformas, así el Decreto del cambio entrará en vigor 30 días después de su publicación en el Diario

**Oficial de la Federación, salvo materias específicas cuya vigencia se difiere. Así se establece que:**

a) La Asamblea de Representantes del Distrito Federal electa para el periodo noviembre de 1991 a noviembre de 1994, continuará teniendo las facultades establecidas en la fracción VI del artículo 73 de esta Constitución vigentes al momento de entrar en vigor el presente Decreto.

b) La III Asamblea de Representantes del Distrito Federal, tendrá las facultades que le otorga el presente Decreto, y será la que se integre para el periodo que comenzará el 15 de noviembre de 1994 y concluirá el 16 de septiembre de 1997.

c) A partir del 15 de marzo de 1995, los periodos de sesiones ordinarias de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se celebrarán de acuerdo con las fechas establecidas por el presente decreto.

d) El primer nombramiento para el cargo de Jefe del Distrito Federal, en los términos de este Decreto se verificará en el mes de diciembre de 1997 y el periodo constitucional respectivo concluirá el 2 de diciembre del año 2000.

e) En tanto dicho Jefe asume su encargo, el gobierno del Distrito Federal seguirá a cargo del presidente de la República de acuerdo con la base I, de la fracción VI del artículo 73 de esta Constitución vigente al momento de entrar en vigor el presente Decreto. El Ejecutivo Federal mantendrá la facultad de nombrar y remover libremente al titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal y continuará ejerciendo para el Distrito Federal, en lo conducente, las facultades establecidas en la fracción 1 del artículo 89 de esta Constitución, relativo a promulgar

y ejecutar leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

f) Los consejos de ciudadanos por demarcación territorial se eligieron e instalaron en 1995, conforme a las disposiciones del Estatuto de Gobierno y la Ley de Participación Ciudadana vigente.

g) Las iniciativas de leyes de ingresos, y de decretos de presupuestos de egresos, del Distrito Federal para los ejercicios 1995 y 1997, así como las cuentas públicas de 1995 y 1996 serán enviados a la Asamblea de Representantes por el Presidente de la República. La cuenta pública correspondiente a 1994 será revisada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión:

Por último se estipula que el Congreso de la Unión conservará la facultad de legislar, en el ámbito local, en las materias de orden común, civil y penal para el Distrito Federal, en tanto se expidan los ordenamientos de carácter federal correspondientes, a cuya entrada en vigor, corresponderá a la Asamblea de Representantes legislar sobre el particular, en los términos del presente Decreto.

Por el Decreto del 31 de diciembre de 1994, se altera la fracción VII del multicitado Art.122, para que se abstengan de designar en el cargo de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal a los ex funcionarios del Departamento del Distrito Federal, durante el primer año en que hubiesen dejado el cargo.

De igual manera que en el Poder Judicial se encomienda la administración y vigilancia del mismo a una Judicatura Federal, se establece en el presente artículo la creación de su equivalente en la esfera del Tribunal Superior de Justicia del

Distrito Federal, para lo cual se constituye el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, que se integrará por siete miembros, donde el Presidente lo será también del propio Tribunal, los otros serán un Magistrado, un Juez de primera instancia, un juez de paz, dos consejeros designados por la Asamblea de Representantes y el último nombrado por el Jefe del Distrito Federal.

Las funciones de administración y vigilancia incluyen la designación y adscripción de magistrados y jueces en la órbita del Tribunal del Distrito Federal; así como en la facultad de elaborar el presupuesto de egresos del propio Tribunal.

Más adelante se analizará la situación actual del Distrito Federal en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

En cuanto a esta reforma de 1993, podríamos concluir que, aunque la democratización del D. F. estaba lejana todavía, por ser ésta insuficiente, la misma marcó el inicio de una transición democrática a fin de restituir a los capitalinos, sus derechos políticos que les han sido negados, cercenados, como lo hemos estudiado a lo largo de estos capítulos y de esta manera emprender el camino hacia la plenitud democrática, como existe en las demás Entidades Federativas del país, pero respetando la decisión, de hacer convivir con respeto y civilidad a dos esferas de poder —lo que anteriormente hubiera parecido inviable, cuando no descabellado—.

Podemos concluir este capítulo señalando que:

La transformación de la Asamblea de Representantes en Asamblea Legislativa fué de suma trascendencia, pues le otorgó nuevas facultades para emitir

leyes y no sólo bandos y reglamentos, como al principio; facultades que entraron en vigor en 1994;

Por primera ocasión desde 1928, se volvería a elegir democráticamente al titular del Gobierno del D.F. .El jefe de Gobierno que se elegiría en 1997, a partir de la ratificación que la Asamblea Legislativa hiciera de la propuesta del Presidente de la República, incluyendo la condicionante que tendría que ser del partido que obtuviera la mayoría y seleccionado de entre los candidatos a diputados, asambleístas y senadores; propuesta innovadora, aunque insuficiente a todas luces, ante la expectativa de los capitalinos.

Aparece la figura de Consejos Ciudadanos, que sustituyen a las juntas de vecinos a partir de 1995, mismos que entraron en vigor con fundamento en la propia Constitución Política y el Estatuto de Gobierno emitido en el último año del Presidente Salinas de Gortari. Ambos temas los abordaremos en capítulos por separado mas adelante.

Para concluir este apartado, cabe mencionar que en el trayecto de 75 años, es decir, de 1928 a 2003 han estado a la cabeza del Departamento del Distrito Federal, hoy Gobierno del Distrito Federal, veintiún diferentes funcionarios, en la vida de dicho organismo. Tales funcionarios son:

1. José Manuel Puig Casauranc.
2. Lamberto Hernández.
3. Vicente Estrada Cajjal.

4. Manuel Padilla.
5. Juan Cabal.
6. Aarón Sánchez.
7. Cosme Hinojosa,
8. José Siurob.
9. Raúl Castellanos.
10. Javier Rojo Gómez.
11. Fernando Casas Alemán.
12. Ernesto P. Uruchurtu.
13. Alfonso Corona del Rosal.
14. Alfonso Martínez Domínguez.
15. Octavio Sentíes Gómez.
16. Carlos Hank González.
17. Manuel Camacho Solís.
18. Oscar Espinosa Villarreal.
19. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano (Primer Jefe de Gobierno electo)
20. Rosario Robles (Primera mujer en ocupar una Jefatura de Gobierno)
21. Manuel López Obrador

## **2.6 LA REFORMA DE 1996**

Atendiendo a la convocatoria formulada por el entonces presidente Ernesto Zedillo, para "terminar de construir, de una vez por todas la democracia en México", los partidos políticos Revolucionario Institucional, De la Revolución Democrática, Acción Nacional y el Del Trabajo, acordaron suscribir los compromisos para un Acuerdo Político Nacional, con el objetivo de promover el inicio del diálogo nacional para la reforma política con la participación, de todas las fuerzas políticas nacionales animados "por un genuino espíritu de consenso". El propósito de esta reforma sería profundizar las relaciones democráticas entre los poderes de la Unión y entre estos y los órdenes de gobierno estatal y municipal, así como las relaciones entre las instituciones públicas los partidos políticos y la sociedad civil.

Los compromisos asumidos fueron:<sup>42</sup>

- a) Avanzar de inmediato a la conclusión de la reforma electoral definitiva a nivel federal y que también sirviera de marco y referente para las entidades federativas. Establecer las condiciones de confianza que permitieran resolver de manera democrática la temática electoral, de modo que la nación estuviera en mejores condiciones para abocarse a dar solución y atender con mayor vigor los retos y rezagos económicos y sociales más urgentes.
- b) Promover con estricto apego a las soberanías estatales, reformas electorales en las entidades federativas que incorporasen los criterios de la reforma federal.
- c) Impulsar la reforma política del Distrito Federal con la participación de la ciudadanía.

---

<sup>42</sup> Serrano Salazar Oziel, La Reforma Política del Distrito Federal, Plaza y Valdés S.A. de C.V. 1a.ed., México, p.250

- d) Conducirse con apego a la ley y a que la ley se acate y se aplique para asegurar la vigencia del Estado de Derecho.
- e) Asegurar legalidad, equidad y transparencia de los próximos procesos electorales. Para ello, sse acordarían con oportunidad las reformas necesarias y las modalidades apropiadas.
- f) Acordar la resolución de ls conflictos poselectorales dentro de un marco de legalidad, justicia y respeto mutuo.
- g) Garantizar que, una vez concluídas las reformas electorales y en consecuencia, satisfechas las condiciones de equidad previas a as elecciones y la legalidad del proceso, no se realicen acciones poselectorales por ninguna de las partes que violenten el marco jurídico y el respeto a as instituciones...

Suscribieron el documento: Carlos Castillo Peraza, presidente del CEN del PAN; Maria de los Angeles Moreno Uriegas, Presidenta del CEN del PRI; Porfirio Muñoz Ledo, presidente del CEN del PRD; Alberto Anaya Gutiérrez, coordinador de la Comisión Política Nacional del PT y como testigo de honor, Ernesto Zedillo Ponce de León, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

Posteriormente, el 27 de enero de 1995, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión acordó el inicio de los trabajos del Diálogo Nacional para la Reforma Política del Estado<sup>43</sup>, seguido todo éste proceso por una trayectoria accidentada de encuentros y desencuentros, debido a los malestares naturales de los partidos políticos por los resultados electorales obtenidos en diversas entidades, etc.

---

<sup>43</sup> véase *La Jornada*, secc.El País, México, 28 de enero de 1995,p.3

Es hasta el 27 de octubre de 1995, cuando el Departamento del Distrito Federal, los grupos parlamentarios de la Asamblea de Representantes, los dirigentes de los partidos políticos: PAN, PRI, PRD, PT, PVEM Y PFCRN, así como las Comisiones del Distrito Federal de la Cámara de Diputados y del Senado de la República, suscribieron el Acuerdo Político para la reforma democrática del Distrito Federal, al tenor de diversas consideraciones y puntos resolutiveos que se resumen en los siguientes puntos de:

#### ACUERDO PARA LA REFORMA POLITICA DEL DISTRITO FEDERAL.<sup>44</sup>

1.- Sumar nuestros esfuerzos para establecer los consensos que permitan presentar al Congreso de la Unión, antes de la finalización del actual periodo ordinario de sesiones, un primer proyecto de reformas legislativas encaminadas a ampliar el régimen político electoral del Distrito Federal.

2.- Sin perjuicio de lo anterior, continuar las deliberaciones y establecer los acuerdos posibles sobre todas las propuestas de reformas que por razones de tiempo o de técnica normativa, deban ser presentadas en posteriores periodos ordinarios o extraordinarios, del propio Congreso de la Unión.

3.- No suspender las actividades relacionadas con la Reforma Política del Distrito Federal en las instancias convenidas en el presente acuerdo, hasta no haber agotado el examen de todos los temas que tengan conexión y relevancia con la propia reforma y particularmente, con los proyectos que ya hubiesen sido presentados al Congreso de la Unión.

---

<sup>44</sup> Serrano Salazar, op. cit. p. 253

4.- Integrar una Comisión Plural Ejecutiva, cuyos miembros representen a todos los partidos firmantes del presente acuerdo, así como al Departamento del Distrito Federal y a la Secretaría de Gobernación, que tendrá las funciones que se enumeran en el documento anexo, así como las que ulteriormente determinen sus miembros y que sean indispensables para cumplir los objetivos del propio acuerdo.

5.- Formar parte de los comités y grupos de trabajo que la Comisión Plural Ejecutiva considere necesarios para cumplir eficazmente y en los tiempos previstos, las actividades encaminadas a llevar a su formalización y culminación la Reforma Política del Distrito Federal.

6.- Crear una instancia paralela para plantear, tramitar y procurar soluciones viables a los problemas que, sin tener relación directa con la Reforma Política, puedan interferir en los vínculos de entendimiento entre el gobierno y los demás actores políticos signantes del presente acuerdo.

De acuerdo con lo anterior, el 1o. de noviembre de 1995, se instaló la Comisión Plural Ejecutiva encargada de guiar la Reforma Política del Distrito Federal y de consensuar la agenda a discutir en las mesas de trabajo, resultando siete grandes temas: Elección de Jefe de Gobierno; Atribuciones de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; Régimen de las Delegaciones Políticas; Vías de democracia participativa; Régimen electoral para el Distrito Federal; Sistemas de Coordinación Metropolitana; Propuestas específicas en materia judicial y de seguridad pública.

Posteriormente, el 12 de febrero, los partidos políticos PAN, PRI Y PT, por conducto de sus dirigentes en el Distrito Federal, se reunieron en presencia del jefe del Departamento del Distrito Federal y del Subsecretario de Desarrollo Político de

la Secretaría de Gobernación para llevar adelante las deliberaciones sobre la Reforma Política del Distrito Federal. En esta reunión acordaron suscribir las bases de consenso sobre el contenido de la Reforma Política del Distrito Federal; otorgar al propio documento el carácter de un compromiso político formal de los partidos signantes; remitir en esta misma fecha a la Mesa Central que funciona por convocatoria de la Secretaría de Gobernación, un ejemplar del documento principal... para que los consensos ya establecidos sean tomados en cuenta y por último, citar a una sesión plenaria a la Comisión Plural Ejecutiva,...para proceder a la integración del Comité de Redacción previsto...a fin de que inicie a la brevedad posible, la elaboración de los anteproyectos legislativos....

Derivado de lo anterior, se presentó la INICIATIVA DE REFORMAS Y ADICIONES EN MATERIA ELECTORAL Y DEL DISTRITO FEDERAL A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS<sup>45</sup>

"La naturaleza jurídica especial del Distrito Federal se ha definido en el artículo 44 constitucional, que subraya que la ciudad de México es, a un tiempo, Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. En la iniciativa que ahora se presenta, el nuevo artículo 122 ratifica esta importante decisión política constitucional respecto a la naturaleza jurídica que hace del Distrito Federal una entidad de perfiles singulares.

Para enunciar y deslindar la competencia y atribuciones que corresponden a los poderes federales y a las autoridades locales del Distrito Federal, la Iniciativa dedica los cinco primeros apartados del artículo 122 a tales propósitos; de este

---

<sup>45</sup> "Iniciativa de reformas y adiciones en materia electoral y del Distrito Federal, a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Suplemento de Consulta Quorum, núm 46. Instituto de Investigaciones Legislativas, México, septiembre de 1996, pp 1-2, 6 y 7. Citado por Serrano Salazar.Op.Cit.p.265

modo, se destaca que esencialmente las funciones legislativa, ejecutiva y judicial en el Distrito Federal corresponden a los Poderes de la Unión en el ámbito local que es su sede, para después señalar que en el ejercicio de estas atribuciones concurren las autoridades locales que son fundamentalmente la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia.

Para que los poderes federales y las autoridades locales convivan de manera armónica, la iniciativa propone asignar las competencias que corresponden a cada uno de los órganos que actúan en el Distrito Federal. De esta forma, se consagran de manera puntual las facultades que corresponden al Congreso de la Unión y al titular del Ejecutivo Federal. Asimismo, se establecen las bases a las cuales se sujetará la expedición del estatuto de gobierno por el propio Congreso de la Unión y se regula la organización y funcionamiento de las autoridades locales.

El texto que se propone para el artículo 122, busca preservar la naturaleza jurídico-política del Distrito Federal como asiento de los Poderes de la Unión y capital de la República; acrecentar los derechos políticos de sus ciudadanos; y establecer con claridad y certeza la distribución de competencias entre los poderes de la federación y las autoridades locales. Todo ello a fin de garantizar la eficacia en la acción de gobierno para atender los problemas y las demandas de los habitantes de esta entidad federativa.

Parte medular de la propuesta de reforma Política que contiene esta iniciativa, es la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal por votación universal, libre, secreta, que atiende a una arraigada aspiración democrática de sus habitantes.

En cuanto a la instancia colegiada de representación plural del Distrito Federal, se plantea reafirmar su naturaleza de órgano legislativo, integrado por diputados locales. Al efecto se amplían sus atribuciones de legislar, al otorgarle

facultades en materias adicionales de carácter local a las que cuenta hoy en día, entre las más importantes, la electoral. También podría designar al Jefe de Gobierno del Distrito Federal en los casos de falta absoluta de su titular electo.

En cuanto al ejercicio de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, la iniciativa mantiene los elementos indispensables para su desempeño, como son la designación y ratificación de los magistrados que habrán de integrar el Tribunal Superior de Justicia, con la participación del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y de la Asamblea Legislativa; la conformación y principales funciones del Consejo de la Judicatura, y las bases para la actuación de los órganos judiciales, dejándose a la Ley Orgánica el señalamiento del número de magistrados que integrarán el propio tribunal.

Por lo que hace a la Administración Pública Local para el Distrito Federal, la iniciativa propone su organización a partir de la distinción entre órganos centrales, desconcentrados y descentralizados, con bases para la distribución de competencias; el establecimiento de nuevas demarcaciones para la constitución de las autoridades político-administrativas de carácter territorial, y la elección de los titulares de los órganos a cargo de esas demarcaciones.

Este último planteamiento conlleva el fortalecimiento de los fundamentos democráticos de su actuación. En la propuesta, para el año 1997 y sobretudo la base de la necesidad de expedir las normas secundarias pertinentes, la elección será indirecta conforme lo prevea la ley, en tanto que para el año 2000 se llevará a cabo mediante el voto universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos de la demarcación correspondiente...

En la ciudad de México, Distrito Federal, a los veinticinco días del mes de julio de mil novecientos noventa y seis.”

Suscribieron esta iniciativa los coordinadores de los grupos parlamentarios de los partidos políticos: Acción Nacional, Revolucionario Institucional, De la Revolución Democrática y del Trabajo, en la Cámara de Diputados; y Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática, en la Cámara de Senadores, así como el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Ernesto Zedillo Ponce de León.

Cabe señalar entre lo relevante de los transitorios:

Que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal se elegirá en el año de 1997 y ejercerá su mandato por esta única vez, hasta el día 4 de diciembre del año 2000.

La norma que regirá las elecciones locales en el Distrito Federal entrará en vigor el 1o. de enero de 1998.<sup>46</sup>, siendo la elección de 1997, para Jefe de Gobierno y para diputados locales, la última donde se aplicará el Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales .

La prohibición para que cualquier ciudadano que hubiere desempeñado el cargo de Jefe de Gobierno, lo vuelva a ser, independientemente de la denominación que hubiere tenido.

La elección de los titulares de los órganos políticos-administrativos en las demarcaciones territoriales del D.F., entrarán en vigor el 1o. de enero del año 2000; en 1997, se elegirán en forma indirecta, en los términos que señale la ley.

La norma que establece la facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para legislar en materia civil y penal para el Distrito Federal, entrará en vigor el 1o. de enero de 1999.

---

<sup>46</sup> Al final entró en vigor el 1o. de enero de 1999.

Continuarán bajo jurisdicción federal los inmuebles sitos en el Distrito Federal, que estén destinados al servicio que prestan los Poderes Federales, así como cualquier otro bien apegado al uso de dichos poderes.

Todos los ordenamientos que regulan hasta la fecha a los órganos locales en el Distrito Federal, seguirán vigentes en tanto se expidan por los órganos competentes aquellos que deban sustituirlos..

Salón de Comisiones de la H. Cámara de Diputados, Palacio Legislativo de San Lázaro, México, D:F., treinta de julio de mil novecientos noventa y seis.

## **CAPÍTULO III**

### **DERECHO COMPARADO**

Debido a la tendencia actual de estandarizar globalmente tanto los aspectos democráticos como los jurídicos, cobra una gran importancia el Derecho Comparado, sobre todo tratándose de asuntos de la relevancia de la participación ciudadana en las ciudades capitales, en las diversas partes del mundo.

En el presente capítulo se hace una revisión de cinco ciudades capitales, dos de Europa y tres de América Latina, Madrid, Paris y Brasilia y Buenos Aires y Caracas, respectivamente.

#### **3.1 CAPITALES DE EUROPA**

Las ciudades de Madrid y Paris se han seleccionado, principalmente por ser las mas representativas de la situación que guardan las diferentes ciudades capitales de los países que se agrupan en la Unión Europea.

##### **3.1.1 MADRID**

De acuerdo con los datos obtenidos "Madrid se constituyó en Comunidad Autónoma en el año 1983. Los ciento setenta y nueve municipios que la componen, entre los que se incluye el capitalino, descubren la realidad atractiva, abierta y plural de la región. Junto al amplio patrimonio artístico y cultural y la riqueza

medioambiental, la Comunidad de Madrid concentra buena parte de la actividad económica y financiera española, y es centro de toma de decisiones empresariales. La modernización y el desarrollo de grandes proyectos de infraestructuras consolidan nuestro carácter de región-capital.”<sup>47</sup>

El actual Presidente de la Comunidad de Madrid es Alberto Ruiz Gallardón quien nació en Madrid el 11 de diciembre de 1958. Es licenciado en Derecho y miembro de la Carrera Fiscal en situación de excedencia voluntaria. En 1983 fue elegido Concejal del Ayuntamiento de Madrid; desde 1987 hasta 1995 ha sido Senador; y desde 1987 es Diputado de la Asamblea de Madrid. Ha sido Portavoz del Grupo Parlamentario Popular en el Senado y en la Asamblea de Madrid. Fue elegido Presidente de la Comunidad de Madrid en junio de 1995 y reelegido en julio de 1999.

El Gobierno de la Comunidad queda estructurado en las siguientes Consejerías:

Presidencia de Gobierno

Consejería de Presidencia

Consejería de Hacienda

Consejería de Justicia y Administraciones Públicas

Consejería de Economía e Innovación Tecnológica

Consejería de Trabajo

Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes

Consejería de Educación

---

<sup>47</sup> [www.comadrid.es](http://www.comadrid.es)

**Consejería de Medio Ambiente**  
**Consejería de Sanidad**  
**Consejería de Las Artes**  
**Consejería de Servicios Sociales**

La Asamblea de Madrid es el órgano legislativo y representativo del pueblo de Madrid. Ejerce la potestad legislativa, aprueba y controla el Presupuesto, impulsa, orienta y controla la acción del Consejo de Gobierno y ejerce las competencias que le atribuye la Constitución, el Estatuto de Autonomía y el resto del ordenamiento jurídico.

La historia de la Asamblea de Madrid se inicia el 14 de junio de 1982 cuando se reúnen, bajo la presidencia de José Prat, Senador por Madrid, en el castillo de Manzanares el Real los Parlamentarios y diputados provinciales por Madrid para elaborar el proyecto de Estatuto de Autonomía. Tras los trámites parlamentarios del Congreso de los Diputados y el Senado, se aprueba el Estatuto, publicándose como Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero.

Tras el período preautonómico dirigido por los partidos políticos con representación en la extinta Diputación Provincial, el 8 de mayo de 1983 se celebraron los primeros comicios autonómicos, dando comienzo la I Legislatura autonómica. El día 8 de junio de 1983, en el Paraninfo de la Universidad Complutense se celebró el primer Pleno de la Cámara. En el mismo se eligió la primera Mesa de la Asamblea encabezada por su presidente Ramón Espinar Gallego, del Grupo Parlamentario Socialista, siendo investido como Presidente de la Comunidad Joaquín Leguina Herrán.

Cuatro años más tarde, el 10 de junio de 1987, tras las elecciones, se constituyó la II Legislatura. En ella desempeñó la Presidencia de la Asamblea Rosa Posada Chapado, del Grupo Parlamentario del Centro Democrático y Social. El día 22 de junio de 1991 se constituyó la III Legislatura. En esa ocasión fue Presidente de la Asamblea Pedro Diez Olazábal, del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida.

Tras las elecciones del 28 de mayo de 1995 se celebró la sesión constitutiva de la IV Legislatura el 22 de junio de 1995. En ella se eligió al Presidente de la Cámara, Juan Van-Halen Acedo, del Grupo Parlamentario Popular, y a la Mesa de la Asamblea. La sesión de investidura se celebró los días 27 y 28 de junio de 1995, siendo elegido Alberto Ruiz-Gallardón Jiménez, Presidente de la Comunidad Autónoma de Madrid.

Las últimas elecciones se celebraron el 13 de junio de 1999. La sesión constitutiva se celebró el 30 de junio de 1999. En ella se eligió al Presidente de la Cámara, D. Jesús Pedroche Nieto, del Grupo Parlamentario Popular, y a la Mesa de la Asamblea. La sesión de investidura se celebró los días 6 y 7 de julio de 1999, siendo elegido D. Alberto Ruiz-Gallardón Jiménez, Presidente de la Comunidad Autónoma de Madrid.

Desde 1983 hasta 1998, los trabajos de la Asamblea de Madrid tuvieron lugar en el denominado Viejo Caserón de San Bernardo, un histórico conjunto arquitectónico cuyo inicio se puede datar en 1602, y que fuera Noviciado de Jesuitas, hasta la expulsión de la Compañía en 1767. Allí, en 1802, fue enterrada D<sup>a</sup>. Pilar Teresa Cayetana de Silva y Álvarez de Toledo, decimotercera Duquesa de

Alba, que fuera inmortalizada por Goya. Posteriormente, el Caserón albergó durante bastantes generaciones a la Universidad Central: allí estuvieron matriculadas importantes figuras de España y Ultramar, como José Martí. En el último tercio del siglo pasado la amplia escalera de ese Caserón conoció ya protestas estudiantiles en favor de la libertad de cátedra, y en 1956 ese mismo lugar fue protagonista de decididas reclamaciones estudiantiles en favor de la democracia.

A partir del 28 de septiembre de 1998, inaugurada por el Príncipe D. Felipe, la Asamblea de Madrid continúa su labor en una moderna y modélica construcción en la Plaza de la Asamblea de Madrid, en Vallecas. Junto a ella también se ha levantado otro edificio para los Grupos Parlamentarios.

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid señala lo siguiente:<sup>48</sup>

Madrid, en expresión del interés nacional y de sus peculiares características sociales, económicas, históricas y administrativas, en el ejercicio del derecho a la autonomía que la Constitución Española reconoce y garantiza, es una Comunidad Autónoma que organiza su autogobierno de conformidad con la Constitución Española y con el Estatuto, que es su norma institucional básica.

La Comunidad Autónoma de Madrid se denomina Comunidad de Madrid.

De acuerdo con el Estatuto: La Comunidad de Madrid, al facilitar la más plena participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, aspira a hacer realidad los principios de libertad, justicia e igualdad para todos los

---

<sup>48</sup> Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

madrileños, de conformidad con el principio de solidaridad entre todas las nacionalidades y regiones de España.(Estatuto, Art. 1º)

La Comunidad de Madrid se organiza territorialmente en Municipios, que gozan de plena personalidad jurídica y autonomía para la gestión de los intereses que les son propios.

Los Municipios pueden agruparse con carácter voluntario para la gestión de servicios comunes o para la coordinación de actuaciones de carácter funcional o territorial, de acuerdo con la legislación que dicte la Comunidad, en el marco de la legislación básica del Estado.

Por Ley de la Asamblea de Madrid se podrán establecer, mediante la agrupación de municipios limítrofes, circunscripciones territoriales propias que gozarán de plena personalidad jurídica.( Estatuto, Art. 2)

La capital de la Comunidad, sede de sus instituciones, es la villa de Madrid, pudiendo sus organismos, servicios y dependencias localizarse en otros municipios del territorio de la Comunidad, de acuerdo con criterios de descentralización, desconcentración y coordinación de funciones.

La villa de Madrid, por su condición de capital del Estado y sede de las Instituciones generales, tiene, según lo dispuesto por el Estatuto, un régimen especial, regulado por Ley votada en Cortes. Dicha Ley determinará las relaciones entre las Instituciones estatales, autonómicas y municipales, en el ejercicio de sus respectivas competencias.

**Los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos de la Comunidad de Madrid son los establecidos en la Constitución.**

Para los efectos del Estatuto, gozan de la condición política de ciudadanos de la Comunidad los españoles que de acuerdo con las leyes generales del Estado, tengan vecindad administrativa en cualquiera de sus municipios.

Como madrileños, gozan de los derechos políticos definidos en este Estatuto, los ciudadanos españoles residentes en el extranjero que hayan tenido su última vecindad administrativa en la Comunidad de Madrid y acrediten esta condición en el correspondiente Consulado de España. Gozarán también de estos derechos sus descendientes inscritos como españoles, si así lo solicitan, en la forma que determine la ley del Estado.

Corresponde a los poderes públicos de la Comunidad de Madrid, en el ámbito de su competencia, promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

Los poderes de la Comunidad de Madrid se ejercen a través de sus instituciones de autogobierno: la Asamblea, el Gobierno y el Presidente de la Comunidad.

La Asamblea representa al pueblo de Madrid, ejerce la potestad legislativa de la Comunidad, aprueba y controla el Presupuesto de la Comunidad, impulsa, orienta y controla la acción del Gobierno y ejerce las demás competencias que le atribuyen la Constitución, el Estatuto y el resto del ordenamiento jurídico.

La Asamblea es electa por cuatro años mediante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, atendiendo a criterios de representación proporcional.

La Asamblea está compuesta por un Diputado por cada 50 mil habitantes o fracción superior a 25 mil, de acuerdo con los datos actualizados del censo de población. El mandato de los Diputados termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara en los supuestos previstos en este Estatuto.

Los Diputados no estarán ligados por mandato imperativo alguno.

Una ley de la Asamblea, regulará las elecciones, que serán convocadas por el Presidente de la Comunidad, de conformidad con lo dispuesto en este Estatuto.

La circunscripción electoral es la provincia.

Para la distribución de escaños sólo serán tenidas en cuenta las listas que hubieran obtenido, al menos, el 5 por 100 de los sufragios válidamente emitidos.

Las elecciones tienen lugar el cuarto domingo de mayo de cada cuatro años, en los términos previstos en la Ley Orgánica que regula el Régimen Electoral

**General.** La sesión constitutiva de la Asamblea tendrá lugar dentro de los veinticinco días siguientes a la proclamación de los resultados electorales.

**Serán electores y elegibles todos los madrileños mayores de dieciocho años de edad que estén en pleno goce de sus derechos políticos.** La Comunidad Autónoma facilitará el ejercicio del derecho al voto a los madrileños que se encuentren fuera de la Comunidad de Madrid.

El Presidente de la Comunidad de Madrid ostenta la suprema representación de la Comunidad Autónoma y la ordinaria del Estado en la misma, preside y dirige la actividad del Gobierno, designa y separa a los Vicepresidentes y Consejeros y coordina la Administración. Es decir ejerce el Poder Ejecutivo de la Comunidad.

El Presidente podrá delegar funciones ejecutivas y de representación propias en los Vicepresidentes y demás miembros del Gobierno.

Después de cada renovación de la Asamblea, y en los demás supuestos en que se produzca vacante en la Presidencia de la Comunidad, el Presidente de la Asamblea, previa consulta con los representantes designados por los grupos políticos con representación en la Asamblea, propondrá a ésta uno de sus miembros como candidato a la Presidencia de la Comunidad.

El candidato propuesto expondrá ante la Asamblea el programa político del Gobierno que pretenda formar y solicitará la confianza de la Asamblea.

Si la Asamblea otorgara por mayoría absoluta su confianza a dicho candidato, el Rey procederá a nombrarle Presidente de la Comunidad de Madrid. De no alcanzarse dicha mayoría, se someterá la misma propuesta a nueva votación cuarenta y ocho horas después y la confianza se entenderá otorgada si obtuviese mayoría simple.

El mandato de la nueva Asamblea durará, en todo caso, hasta la fecha en que debiera concluir el primero.

El Gobierno de la Comunidad de Madrid es el órgano colegiado que dirige la política de la Comunidad de Madrid, correspondiéndole las funciones ejecutivas y administrativas, así como el ejercicio de la potestad reglamentaria en materias no reservadas en este Estatuto a la Asamblea.

El Gobierno está compuesto por el Presidente, el o los Vicepresidentes, en su caso, y los Consejeros. Los miembros del Gobierno serán nombrados y cesados por el Presidente.

Para ser Vicepresidente o Consejero no es necesaria la condición de Diputado.

Los miembros del Gobierno no podrán ejercer otras actividades laborales, profesionales o empresariales que las derivadas del ejercicio de su cargo. El régimen jurídico y administrativo del Gobierno y el estatuto de sus miembros será regulado por ley de la Asamblea.

El Gobierno responde políticamente ante la Asamblea de forma solidaria, sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada Consejero por su gestión.

La Comunidad de Madrid, en los términos establecidos en el Estatuto, tiene competencia exclusiva en las siguientes materias:

Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno.

Creación o supresión de municipios, alteración de los términos municipales comprendidos en su territorio y creación de circunscripciones territoriales propias, en los términos previstos en el artículo 3 del presente Estatuto.

Procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia.

Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

Obras públicas de interés de la Comunidad, dentro de su propio territorio.

Ferrocarriles, carreteras y caminos cuyo itinerario discorra íntegramente en el territorio de la Comunidad de Madrid y, en los mismos términos, el transporte terrestre y por cable. Centros de contratación y terminales de carga en materia de transportes terrestres en el ámbito de la Comunidad.

Instalaciones de navegación y deporte en aguas continentales, aeropuertos y helipuertos deportivos, así como los que no desarrollen actividades comerciales.

Proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad. Aguas nacientes, superficiales, subterráneas, minerales y termales, cuando discurren íntegramente

por el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid. Ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos cuando las aguas discurren íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid.

**Pesca fluvial y lacustre, acicultura y caza.**

Tratamiento singular de las zonas de montaña.

Instalación de producción, distribución y transporte de cualesquiera energías, cuando el transporte no salga de su territorio y su aprovechamiento no afecte a otra Comunidad. Todo ello sin perjuicio de lo establecido en los números 22.º y 25.º del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución.

Publicidad, sin perjuicio de las normas dictadas por el Estado para sectores y medios específicos, de acuerdo con las materias 1.ª, 6.ª y 8.ª del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución.

Ferias y mercados interiores, incluidas las exposiciones.

Establecimiento de bolsas de valores y establecimiento y regulación de centros de contratación de mercancías, conforme a la legislación mercantil.

Cooperativas y entidades asimilables, mutualidades no integradas en la Seguridad Social, conforme a la legislación mercantil.

Artesanía.

Denominaciones de origen, en colaboración con el Estado.

Fomento del desarrollo económico de la Comunidad de Madrid, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.

Archivos, bibliotecas, museos, hemerotecas, conservatorios de música y danza, centros dramáticos y de bellas artes, y demás centros de depósito cultural o colecciones de análoga naturaleza, de interés para la Comunidad de Madrid, que no sean de titularidad estatal.

Patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico, arquitectónico y científico de interés para la Comunidad, sin perjuicio de la competencia del Estado para la defensa de los mismos contra la exportación y la expoliación.

Fomento de la cultura y la investigación científica y técnica.

Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial.

Deporte y ocio.

Promoción y ayuda a la tercera edad, emigrantes, minusválidos y demás grupos sociales necesitados de especial atención, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación.

Protección y tutela de menores y desarrollo de políticas de promoción integral de la juventud.

Promoción de la igualdad respecto a la mujer que garantice su participación libre y eficaz en el desarrollo político, social, económico y cultural.

Fundaciones que desarrollen principalmente sus funciones en la Comunidad de Madrid.

Vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones.

Coordinación y demás facultades en relación con las policías locales, en los términos que establezca la Ley Orgánica.

Casinos, juegos y apuestas con exclusión de las apuestas mutuas deportivo-benéficas.

Espectáculos públicos.

Estadística para fines no estatales.

Servicio meteorológico de la Comunidad de Madrid.

En el ejercicio de estas competencias corresponde a la Comunidad de Madrid la potestad legislativa, la reglamentaria y la función ejecutiva que se ejercerán respetando, en todo caso, lo dispuesto en la Constitución Española.

De acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, corresponde a la Comunidad de Madrid, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y en las materias 11.ª y 13.ª del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, la competencia exclusiva en las siguientes materias:

1. Ordenación y planificación de la actividad económica regional.
2. Comercio interior, sin perjuicio de la política general de precios, de la libre circulación de bienes en el territorio del Estado y de la legislación sobre defensa de la competencia.
3. Industria, sin perjuicio de lo que determinen las normas del Estado por razones de seguridad, sanitarias o de interés militar y las normas relacionadas con las industrias que estén sujetas a la legislación de minas, hidrocarburos y energía nuclear.
4. Agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias.
5. Instituciones de crédito corporativo público y territorial. Cajas de Ahorro.
6. Sector público económico de Madrid, en cuanto no esté contemplado por otros preceptos de este Estatuto.

La Comunidad de Madrid participa, asimismo, en la gestión del sector público económico estatal, en los casos y actividades que procedan.

**Corresponde a la Comunidad de Madrid la ejecución de la legislación del Estado en las siguientes materias:**

**Gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, de acuerdo con lo previsto en la materia 17ª del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, reservándose el Estado la alta inspección conducente al cumplimiento de la función a que se refiere este precepto.**

**Gestión de las prestaciones y servicios sociales del sistema de Seguridad Social: Inerso. La determinación de las prestaciones del sistema, los requisitos para establecer la condición de beneficiario y la financiación se efectuarán de acuerdo con las normas establecidas por el Estado en el ejercicio de sus competencias, de conformidad con lo dispuesto en la materia 17ª del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución.**

**Crédito, banca y seguros, de acuerdo con las previsiones de las reglas 6.ª, 11.ª y 13.ª del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución.**

**Asociaciones.**

**Ferias internacionales que se celebren en la Comunidad de Madrid.**

**Museos, archivos, bibliotecas y otras colecciones de naturaleza análoga de titularidad estatal cuya gestión directa no se reserve el Estado. Los términos de la gestión serán fijados mediante convenios.**

**Aeropuertos y helipuertos con calificación de interés general cuya gestión directa no se reserve el Estado.**

**Pesas y medidas. Contraste de metales.**

**Reestructuración e implantación de sectores industriales, conforme a los planes establecidos por la Administración General del Estado.**

**Productos farmacéuticos.**

**Propiedad intelectual e industrial.**

**Laboral.** De conformidad con la materia 7ª del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, corresponde al Estado la competencia sobre legislación laboral y la alta inspección. Quedan reservadas al Estado todas las competencias en materia de migraciones interiores y exteriores, fondos de ámbito nacional y de empleo, sin perjuicio de lo que establezcan las normas del Estado en la materia.

**Transporte de mercancías y viajeros que tengan su origen y destino en el territorio de la Comunidad de Madrid, sin perjuicio de la ejecución directa que se reserva el Estado.**

En el ejercicio de estas competencias corresponde a la Comunidad de Madrid la administración, ejecución y en su caso, inspección, así como la facultad de dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes, de conformidad con las normas reglamentarias de carácter general que en desarrollo de su legislación, dicte el Estado.

Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma lo desarrollen, y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 y de la Alta Inspección para su cumplimiento y garantía.

Para garantizar una prestación homogénea y eficaz del servicio público de la educación que permita corregir las desigualdades o desequilibrios que puedan producirse, la Comunidad Autónoma facilitará a la Administración del Estado la información que ésta le solicite sobre el funcionamiento del sistema educativo en sus aspectos cualitativos y cuantitativos y colaborará con la Administración del Estado en las actuaciones de seguimiento y evaluación del sistema educativo nacional.

La Comunidad de Madrid podrá asumir competencias sobre materias no previstas en el Estatuto mediante la reforma del mismo o por decisión de las Cortes Generales, adoptada a través de los procedimientos previstos en la Constitución.

La Comunidad de Madrid, mediante acuerdo de la Asamblea, podrá solicitar a las Cortes Generales la aprobación de leyes marco o leyes de transferencia o delegación, que atribuyan, transfieran o deleguen facultades a las Comunidades Autónomas y, específicamente, a la de Madrid.

En el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, el Tribunal Superior de Justicia es el órgano jurisdiccional ante el que se agotarán las sucesivas instancias procesales, en los términos del artículo 152 de la Constitución y de acuerdo con el Estatuto y las Leyes Orgánicas del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial. Todo ello, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, de acuerdo con lo establecido en la Constitución.

El Tribunal Supremo resuelve los conflictos de competencia y jurisdicción entre los Tribunales con sede en la Comunidad de Madrid y los del resto de España.

El Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Madrid será nombrado por el Rey, a propuesta del Consejo General del Poder Judicial, en los términos previstos en la Ley Orgánica del Poder Judicial. El Presidente de la Comunidad ordenará la publicación de dicho nombramiento en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

El nombramiento de los Magistrados, Jueces y Secretarios del Tribunal Superior de Justicia se efectuará en la forma prevista en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Corresponde al Estado, de conformidad con las leyes generales, la organización y funcionamiento del Ministerio Fiscal.

En relación con la Administración de Justicia, exceptuando la militar, corresponde:

1. Al Gobierno de la Comunidad, ejercer todas las facultades que la Ley Orgánica del Poder Judicial reconozca o atribuya al Gobierno de la Nación.

2. A la Asamblea, fijar los límites de las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccionales de la Comunidad de Madrid y la capacidad de las mismas, de conformidad con la Ley Orgánica del Poder Judicial.

3. A ambas instituciones, coadyuvar en la organización e instalación de los Tribunales y Juzgados, con sujeción, en todo caso, a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

La Comunidad de Madrid participará en la fijación de las demarcaciones correspondientes en las Notarías, Registros de la Propiedad y Mercantiles radicados en su territorio.

Los Notarios y Registradores de la Propiedad y Mercantiles y otros fedatarios públicos son nombrados por la Comunidad de Madrid de conformidad con las leyes del Estado y en igualdad de derechos, tanto si los aspirantes ejercen dentro como fuera de Madrid.

Como se puede observar en el Estatuto no existen mecanismos que coadyuven a la participación ciudadana, más allá de la que se realiza mediante la representación de los diputados de la Asamblea. Adicionalmente, debe señalarse que en la legislación marco tampoco existen leyes, o reglamentos que la establezcan.

### **3.1.1 PARIS**

Es conveniente, previamente establecer las nociones generales de las diferentes formas de organización local tal como se conciben en Francia. En la doctrina jurídica francesa, se diferencia generalmente el federalismo, la autoadministración, el sistema de descentralización y la desconcentración. En el

sistema federal el Estado-Nación está constituido por colectividades autónomas. En un Estado federal los diferentes estados federados se definen, en primer término, por la independencia de sus órganos, y en segundo por la autonomía de las competencias en materia constitucional y legislativa, salvo lo que está reservado a la federación, y por la autonomía y competencia en materia administrativa correspondientes a los estados federados; en tercer lugar, el Estado-federal y los estados federados se definen por la personalidad moral que supone la existencia de recursos propios y divisiones autónomas.

En Francia se considera que dentro de cada Estado federado, el régimen administrativo de las colectividades locales puede actuar. El federalismo no implica subordinación de los estados miembros al Estado federal.

En general, en otras naciones, el principio del centralismo democrático hace que la colectividad esté subordinada a la República; si a esto se añade la centralización del partido único, se puede concluir que se trata de un Estado federal centralizado, si así puede decirse. Tal vez se puede hacer un análisis del mismo tipo en México. Incluso en los Estados Unidos, los Estados miembros están cada vez más subordinados al Estado federal.

Existe otro tipo de organización local, que es el sistema de autoadministración que corresponde al "self-government" británico. Este sistema permite la elección de todos los órganos locales y otorga personalidad moral a la colectividad local. La autonomía de la colectividad sólo es administrativa, no es ni constitucional ni legislativa: todas las tareas administrativas son dadas a la colectividad. Los servicios del Estado sólo atienden las tareas políticas, la defensa, la diplomacia. El gobierno

no ejerce ningún control sobre las colectividades fuera de su autoridad legislativa y judicial. Este es el sistema practicado en Gran Bretaña hasta el siglo XIX, es también el sistema actual en los Estados Unidos.<sup>49</sup>

En materia comunal, se puede decir que este sistema se acerca también a la autogestión. En algunas ciudades europeas, por ejemplo, en donde después de 1983 las comunas tienen atribuciones muy amplias en materia no solamente administrativa sino también económica, industrial y comercial, la autogestión parte de las células de base que tienen máxima autonomía y que se administran libre y democráticamente; esto plantea el problema de la coordinación especialmente en materia de planificación.

Actualmente en Francia se realizan experimentos en materia de participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, particularmente son los partidos de izquierda quienes hablan más y más de autogestión; esto se sitúa en el cuadro de la dialéctica constante que existe entre las fuerzas sociopolíticas que actúan en favor de una mayor centralización y la aspiración de los ciudadanos o en todo caso de una parte de ellos, a una democracia más real.

Las diferencias, según la doctrina tradicional, entre centralización, descentralización y desconcentración, son de tres tipos ideales de distribución, de funciones y de competencias entre las diferentes colectividades de una Nación. Se entiende por centralización un sistema en donde todas las decisiones son de la competencia del gobierno central; decisiones en materia de policía, de justicia, de

---

<sup>49</sup> Siwek-Pouydesseau; Jeanne, *Antecedentes de la Desconcentración Administrativa en Francia*; Themis, Argentina, 1996, p. 17.

defensa, de diplomacia, lo mismo que las decisiones económicas, sociales y culturales. Los agentes locales que son agentes del Estado se circunscriben a ejecutar las decisiones. Existe una jerarquía estricta que parte de la base hacia la cumbre y no hay más que un presupuesto: el del Estado.

El segundo tipo es el sistema de desconcentración. En un sistema de desconcentración, todas las decisiones importantes son de la competencia de los Órganos centrales, pero existen agentes locales que son nombrados por el gobierno central y que poseen cierta capacidad de decisión por delegación.

A partir de ciertas dimensiones del Estado, es indispensable admitir órganos locales, porque el poder central no puede materialmente decidir todo. Pero la desconcentración puede presentar un peligro si nos colocamos en una óptica centralizadora, si la unidad del conjunto peligra al ser comprometida y si los poderes centrales no ejercen un efectivo control sobre los agentes locales, desconcentrados y subordinados.

El tercer sistema ideal que se distingue en Francia es el sistema descentralizado. En este sistema la mayor parte de las decisiones son de la competencia de los órganos locales independientes y representativos, es decir, elegidos por la población; esas autoridades locales son responsables lo mismo de la toma de decisiones que de su ejecución, a diferencia del sistema de autodeterminación, donde la autonomía administrativa de las autoridades descentralizadas está limitada por la ley. Las colectividades locales descentralizadas están dotadas de personalidad moral y de autonomía presupuestal, se benefician de lo que se llama "libertades locales".

Por lo general en un sistema descentralizado, el Estado conserva la competencia en materia de defensa, de diplomacia y ejerce también un control, que hemos llamado "tutela", sobre las colectividades descentralizadas, lo que no ocurre en el sistema de autoadministración. El poder de tutela no puede dar órdenes, pero puede anular ciertas decisiones en condiciones previstas por la ley y puede sustituir a la autoridad en ciertas circunstancias. La tutela o el control administrativo se definen como el conjunto de poderes limitados, otorgados por la ley a una autoridad superior sobre los agentes descentralizados y sobre sus actos con el objetivo de proteger el interés general. Contrariamente al poder jerárquico, este poder de control o tutela es un poder limitado.

Debe recordarse que la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1789, no habla de las libertades locales. Era una filosofía política que preveía esencialmente las relaciones de los ciudadanos y el Estado, y se preocupaba esencialmente de la protección de los particulares frente a la acción arbitraria del poder público. De esa manera, los legisladores revolucionarios establecieron las bases de la administración local, misma que, pese a sus transformaciones, subsiste en nuestros días.

En Francia, las comunas, como células administrativas de base, dieron origen al Departamento, y al finalizar la Segunda Guerra Mundial la Constitución de 1946 en su título X dispuso que las colectividades locales se administraran libremente por consejos electos en sufragio universal.<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> Siwek-Poudysseau, Jeanne; *La Participación Ciudadana: Consejo Municipal y otras formas de participación*; Eudema, España, 1996, p. 69.

En la concepción francesa el poder administrativo se descentraliza en beneficio de las instituciones locales, bajo tres consideraciones:

1. La existencia de personas morales de derecho público distintas al Estado;
2. La elección de dirigentes para esas personas morales;
3. El otorgamiento de atribuciones a dichos organismos, como el poder de decisión.

En Francia los ciudadanos participan en la administración de los negocios locales, al través de la elección de asambleas deliberantes. Este sistema constituye, sin lugar a dudas, la transposición a nivel local de los principios de la democracia representativa.

Sin embargo, además de elegir a los representantes de las asambleas deliberantes, los ciudadanos se agrupan en las diversas organizaciones existentes con el fin de participar en la administración local y disponer de medios de control sobre la acción de sus electos. De esta manera, los partidos políticos que tienen el carácter de asociaciones de derecho privado ocupan un lugar importante en la vida local.

Esta situación varía según la importancia de la comuna y la naturaleza de su población. En las pequeñas comunas rurales la población es muy reducida y a veces casi inexistente; en estos casos, la falta de organizaciones propicia que los electos sean escogidos en función de sus cualidades personales más que por

consideraciones políticas. Por el contrario, en las grandes ciudades la participación de los partidos políticos es esencial. En estos casos, dichas organizaciones elaboran programas de acción municipal, controlan la actividad de sus electos y discuten, evidentemente, la acción de sus adversarios.

La actividad de las colectividades locales se complementa, por otra parte, con la participación de numerosas agrupaciones: sindicatos profesionales; asociaciones deportivas, sociales o culturales; los movimientos de mujeres o jóvenes, las organizaciones de personas de edad avanzada, antiguos combatientes, familias numerosas, etcétera. Estas agrupaciones están a veces asociadas oficialmente a la administración local, como representantes de consejos o comisiones que las autoridades están obligadas a consultar antes de tomar ciertas decisiones. Además, las colectividades locales animan a estas agrupaciones en el ejercicio de sus actividades, otorgándoles subvenciones o facilidades para su funcionamiento.

La democracia directa, como es sabido, no se ha establecido en el plan nacional francés, aunque recientemente, y de manera limitada, se ha utilizado el referéndum para plantear directamente algunas cuestiones fundamentales al conjunto de la población. Sin embargo, esta forma de democracia a nivel local queda en principio excluida; los electos locales no tienen el derecho de organizar referéndums entre los ciudadanos de las pequeñas comunas, ni pueden reunirse en las asambleas para tomar decisiones que tengan algún valor jurídico; igualmente, los ciudadanos no pueden dar instrucciones a sus electos durante el período que dure su comisión y aunque los electos pueden hacer denuncias y ser objeto de sanciones pronunciadas por la autoridad de tutela, éstos no podrán ser revocados de sus cargos (fuera de las elecciones) por las autoridades o los electores.

Los consejeros municipales son electos por sufragio universal para un periodo de 6 años, integrándose según la dimensión de la comuna, con 9 o 37 miembros como máximo. Actualmente existen más de 470 mil consejeros municipales distribuidos en cerca de 38 mil comunas, situación que permite explicar ciertas dificultades de reclutamiento de funcionalidad del Consejo, pues aunque se cuenta con aproximadamente 2 millones de franceses, dispuestos a participar directamente en la administración de las comunas, el nivel de competencias es poco elevado.

El Consejo Municipal sesiona durante cuatro periodos cada año, pero el alcalde puede convocarlo cuando lo juzgue necesario. Dichas sesiones son públicas, pero de hecho la asistencia de los ciudadanos es nula en la mayoría de los casos. El Consejo Municipal delibera sobre los problemas de la comuna, especialmente sobre los administrativos y suele pronunciarse en lo referente a la organización de los servicios públicos y del personal, pero su papel esencial se circunscribe al votar el presupuesto de la comuna.

Puede igualmente criticar la gestión del alcalde o *Maire* (electo en el seno del Consejo), pero no obligarlo a renunciar y las deliberaciones del consejo son en principio ejecutivas para cierto número de decisiones (a partir de 1959 la aprobación por parte del prefecto o subprefecto es tácita después de los 40 días). Además, los consejos municipales pueden organizar comisiones de trabajo en su seno y se cuenta, entre sus experiencias, la creación de comisiones extramunicipales que intentaron asociar a los miembros de la municipalidad con los ciudadanos y representantes de organismos interesados en la problemática del municipio.

Finalmente cabe mencionar que los consejeros municipales pueden disolverse por decreto del consejo de ministros, existiendo, en esta circunstancia, un centenar cada año.

En las pequeñas comunas los consejos municipales se integran con agricultores, pequeños comerciantes, jubilados, etcétera. Las elecciones son poco disputadas, las sesiones del consejo raramente animadas y la principal atribución del consejo es votar el presupuesto.

De hecho, el consejo municipal de las pequeñas comunas descarga en el alcalde (Maire) y el secretario de la alcaldía (funcionario técnico encargado de conocer verdaderamente los problemas) la mayor parte de sus responsabilidades, circunscribiendo a menudo sus actividades a compatibilizar las proposiciones de dichos funcionarios.

Aunque el alcalde es el ejecutivo de la municipalidad, a menudo resulta difícil encontrar un candidato que quiera voluntariamente aceptar el puesto. Se constata a veces como una especie de realidad familiar para el conjunto de alcaldes de las comunas rurales, su identificación con la agricultura, su edad promedio avanzada y una situación social e intelectual que los clasifica por debajo del nivel medio de los administrados. Por lo demás, el alcalde generalmente es originario de la comuna, conoce a todos los administrados, cuenta con teléfono y automóvil y considera su función como una especie de magistratura moral, un servicio que debe ofrecer a sus conciudadanos sin consideraciones partidarias o políticas.

La administración de las grandes ciudades observa, por una parte, escasa correspondencia respecto a la administración de las comunas rurales, a pesar de ser la misma ley de 1884 la que se aplica en ambos sitios. En las grandes ciudades los consejos municipales se encuentran bastante politizados, y los consejeros participan en mayor medida en la vida real de la ciudad, a pesar de ello frecuentemente se ven rebasados por la amplitud de los problemas que se presentan y por ese motivo el balance de las situaciones se deja siempre en manos de los técnicos y administradores de los servicios de la alcaldía y la prefectura.

Desde hace unos diez años, aproximadamente, algunos círculos de pensadores han manifestado su inconformidad respecto a la estructura política francesa que observa una corriente descendiente de la cumbre hacia la base. Al mismo tiempo, se han esforzado por determinar dentro de la misma estructura los escalones más próximos a los administrados, tomando en cuenta la evolución de las ideas sobre la democracia, las aspiraciones de los ciudadanos cada vez más conscientes de sus responsabilidades y los problemas nuevos que se plantean en la práctica a nivel de zonas urbanas.

De esta manera, la naturaleza concreta de las cuestiones planteadas y la aptitud de los individuos interesados en resolverlos, es lo que debe determinar los diferentes niveles de decisión correspondientes para el análisis y solución de los problemas. Desde este punto de vista, sólo delimitando al universo democrático de base, se podrá generar un movimiento inductivo y ascendente que permita determinar los escalones intermedios indispensables para alcanzar la cumbre.

El planteamiento anterior debe conciliar de manera permanente, las consideraciones técnicas como las económicas, geográficas, etcétera, y las consideraciones políticas, es decir, la aptitud de los ciudadanos para participar en diversas formas, según la complejidad creciente de los problemas a resolver. Este punto, de suma importancia en la medida que posee una gran riqueza pedagógica para la formación de ciudadanos conscientes de sus responsabilidades, debe conciliar y determinar para cada caso los problemas que los ciudadanos, como administrados, son capaces de resolver tomando en cuenta sus aptitudes (nivel de evolución y de instrucción), a fin de lograr una mayor participación en la solución de los problemas que en un principio se presentan fáciles, pero que más tarde se vuelven complicados.

En la estructura y práctica tradicional sólo se tiene un lugar limitado para la participación de los ciudadanos a nivel municipal. Esta situación se reduce prácticamente a la elección de consejeros municipales cada seis años, sobre todo, si se toma en cuenta que muchos alcaldes de los pequeños municipios administran en forma autocrática los asuntos comunales, sin dejar que los consejeros municipales participen realmente en ellos.

No obstante esa situación, desde hace algunos años se han venido realizando esfuerzos para lograr la información de los administrados por medio de boletines municipales que explican tanto los problemas como las políticas seguidas por la municipalidad. Esto constituye, quizás, un primer grado de participación, puesto que sin la información de los problemas resultaría imposible, en lo absoluto, lograr la participación de los ciudadanos. Con este sentido algunas municipalidades organizan reuniones de información por zonas urbanas respecto a sus problemas

específicos, o bien, coloquios municipales en algunas ciudades para analizar sus problemas fundamentales.

El referéndum sobre cuestiones comunales importantes constituye otra forma de participación de los ciudadanos. Sin embargo, a pesar de que la jurisprudencia rechaza por completo este mecanismo de participación, algunas municipalidades han organizado ciertos tipos de consultas entre la población con el fin de saber lo que piensan respecto a problemas específicos y en este sentido, orientar la política municipal.

Por otra parte, ciertas municipalidades han organizado comisiones extramunicipales, mecanismos que se encuentran por encima de la estructura normal y oficial de la comuna y de las atribuciones y competencias del alcalde y consejo municipal. En estas comisiones extramunicipales es posible asociar, de manera informal, a los ciudadanos y consejeros municipales en el estudio de ciertos problemas y la formulación de las sugerencias al respecto.

La organización de las comisiones extramunicipales son generalmente paritarias; es decir, la mitad se integra con los electos a los consejos municipales y la mitad con ciudadanos interesados. Aunque las comisiones no son representativas de la población, puesto que los miembros no fueron electos, la participación de los consejeros municipales permite legitimar sus funciones y establecer, dentro de su organización, comisiones de trabajo para el análisis serio e imparcial de los problemas.

Por otra parte, en ciertas ciudades se han creado *comités o uniones* por zonas urbanas. A través de este movimiento se pretendió dar al hombre del siglo XX un sentido de acción cívica, por eso fue necesario ofrecer a la población la posibilidad de informarse, de expresar su opinión y de cooperar directamente en la evolución de su ciudad.

Estas organizaciones infracomunales se han visto, en ocasiones, asociadas con la nominación de algunos electos; pero estos casos son esporádicos. Existen, sin embargo, agrupamientos de acción municipal, encargados de coordinar la acción de dichos comités en las diferentes municipalidades.

Finalmente, es necesario mencionar a los *consejeros residentes* que se encuentran próximos a los sindicatos de propietarios o locatarios de los conjuntos habitacionales, mismos que participan en la gestión de ciertos servicios públicos, como la casa de la juventud y de la cultura, los albergues de la juventud, las guarderías, etcétera. Pero es necesario reconocer que, con frecuencia, los comités o consejos mencionados sólo desembocan sin ser su finalidad, en la participación de ciertas élites que tienden a convertirse en nuevos notables.

De esta manera, el desarrollo de la participación ciudadana aparece como una exigencia de la administración local moderna. En efecto, los electos se ven obligados a solicitar la participación de los ciudadanos porque su responsabilidad los conduce a aprobar gastos de inversión de suma importancia para el equipamiento colectivo, pero estos gastos deberán cargarse como las obligaciones de futuras generaciones puesto que deberán cubrirse con los impuestos de los ciudadanos.

Por otra parte, los ciudadanos se interesan con mayor frecuencia tanto en los problemas de su ciudad como en los grandes problemas políticos nacionales. De esta manera, el ciudadano se encuentra más inclinado a observar las cuestiones concernientes a la habitación, la educación, la transportación, etcétera, y busca desarrollar con este motivo nuevos tipos de agrupaciones de carácter profesional (económicos o socioculturales por ejemplo) en detrimento de los circuitos tradicionales, correspondientes a los partidos políticos y los consejos municipales.

En vista de lo anterior, algunos responsables sociales estiman que es necesario canalizar las protestas y las reivindicaciones sistemáticas con el fin de transformarlas en mecanismos de participación; es decir, integrar a los grupos que pudieran convertirse en organismos de presión, dentro del circuito de la toma de decisiones y de responsabilidades. Sin embargo, pese a las circunstancias descritas, los electos se ven obligados a abrir el diálogo con los más reticentes, porque temen ser desbordados por la opinión pública incontrolada; incluso algunos intentan solidarizarse con los ciudadanos a fin de conservar el poder de decisión en sus manos. Esta situación permite ratificar que la participación continúa siendo a menudo ambigua.

Es necesario mencionar, igualmente, que las colectividades intracomunales se enfrentan a su vez con las reticencias de los electos, la pasividad de la mayoría de los ciudadanos, y la reticencia de las autoridades de tutela (prefecto y subprefecto), porque el control sobre los escalones intermedios descentralizados, se vuelve muy difícil. En definitiva, se plantean diversas cuestiones como las siguientes:

1. Hasta qué punto el reconocimiento de instituciones infracomunales, puede poner en evidencia la organización política y administrativa local;

2. Las asociaciones urbanas son lo bastante vigorosas como para suscitar una participación interna que daría a la población una representación tan legítima como la correspondiente a las elecciones municipales;

3. Bajo estas circunstancias dichas asociaciones son capaces de adquirir una autonomía suficiente, como para escapar al imperio de los consejeros municipales.

De esta manera, puede decirse que la participación urbana oscila entre dos polos antagónicos, uno de integración y otro de dispersión. La cuestión que se plantea entonces se relaciona con la necesidad de tolerar, facilitar o animar la coexistencia de una diversidad de asociaciones infracomunales que pueden manifestarse inconformes o con deseos de colaborar; pero, evidentemente, las formas que se desarrollen para la participación urbana, deberán atender a consideraciones puramente políticas.

Como conclusión, en las comunidades de Francia, como es el caso de París, lo más común es ver pequeños grupos de individuos conscientes como animadores de los movimientos de participación, pero se enfrentan con muchos problemas cuando desean realmente hacer participar a la base. Inclusive, ciertos grupos menos cuidadosos de esa participación masiva se convierten rápidamente en pequeñas élites que guardan para sí la información y el poder en lugar de repartirlo con los interesados.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> Siwek-Pouydesseau, Jeanne, (1996), op cit., pp 70 y ss.

### 3.2 CAPITALES DE AMÉRICA LATINA

No se puede entender la realidad latinoamericana de la participación ciudadana sin la intervención (para bien o para mal) de los Estados Unidos de América .

El Federalismo en América Latina ha sido, hasta el momento, un experimento fracasado. Ninguna de las tres naciones estudiadas (Brasil, Argentina y Venezuela) han logrado que esta forma de organización estatal funcione a cabalidad. En todos los casos se ha impuesto el autoritarismo y el centralismo.

La Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, conocida por sus siglas WOLA, emprendió, en 1996, un programa de capacitación y acompañamiento en *incidencia política* (public policy advocacy) en varios países de Centroamérica. El programa se proponía el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil en su capacidad de influir en las políticas y programas de sus respectivos gobiernos. En base a una larga experiencia, de más de dos décadas, en iniciativas para influir las políticas del gobierno de los Estados Unidos hacia América Latina, WOLA ha desarrollado un abordaje metodológico para hacer efectiva la incidencia política. El Programa de Capacitación para la Incidencia en Centroamérica lleva como base esta metodología sistematizada por WOLA y se construye sobre la premisa de que esta herramienta es aplicable dentro del contexto social, económico, político y cultural de la región. La experiencia de WOLA hasta la fecha ha demostrado que la validez de esta premisa depende de dos condiciones fundamentales en América Central:

1. Que la polarización y confrontación violenta de las décadas pasadas cedan camino hacia una nueva dinámica de interacción entre los gobiernos y la sociedad civil, ofreciendo oportunidades para la construcción y ampliación de espacios democráticos de participación ciudadana; y

2. Que los sectores tradicionalmente marginados en los países de Centroamérica se sientan empoderados y motivados para entrar en la arena política y ocupar efectivamente ese espacio.

Si estas condiciones están presentes, las organizaciones de la sociedad civil pueden aprovechar, en toda su dimensión, la capacitación y acompañamiento ofrecidos para adquirir el nivel necesario de capacidad técnica para la planificación y ejecución de campañas exitosas en incidencia política. En ausencia de estas condiciones, los esfuerzos de la sociedad civil se ven frustrados por factores tanto externos como internos, la participación ciudadana se bloquea y la evolución de la democracia se estanca. Para WOLA, la incidencia política es *un ejercicio en la democracia*. Se refiere a los esfuerzos planificados por parte de la ciudadanía organizada en su afán de influir políticas y programas gubernamentales a través de la persuasión y presión social. La incidencia política es el medio por el cual individuos, grupos o sectores de la sociedad civil se involucran en procesos políticos para hacer valer sus intereses particulares y, al mismo tiempo, volver a los gobiernos más responsables, transparentes y abiertos a la participación ciudadana. La incidencia es también un *ejercicio de empoderamiento*.<sup>52</sup> A través de la incidencia efectiva, la participación ciudadana va más allá del marco de los procesos

---

<sup>52</sup> "Participación Ciudadana: un reto para el nuevo milenio en Centroamérica". - Andrés Mc Kinley. -ensayo

electorales para transformar las relaciones de poder entre los gobiernos y la sociedad civil en un plano de mayor igualdad. Esto requiere que la sociedad civil adquiera el conocimiento y las habilidades que le permitan hacer un buen análisis de los problemas, formular propuestas precisas relacionadas a políticas públicas, identificar con precisión a las personas/oficiales con poder de decisión (y aquellos que las influyen), construir alianzas y coaliciones amplias, y diseñar una variedad de estrategias y acciones plasmadas en un plan formal de incidencia.

### **3.2.1 BRASILIA**

Desde la Constitución Brasileña de 1891, se había definido que la capital del país debería ubicarse en el interior, pero no fue sino hasta principios de la década de los años sesenta que la sede de los poderes federales pudo ser trasladada de Río de Janeiro a Brasilia, ciudad construida ex-profeso para ser la sede de la nueva capital; para tales efectos, se erige un Distrito Federal que por espacio de tres décadas fue gobernado directamente por los poderes federales. Este Distrito Federal, es, por supuesto, parte integrante de la República de Brasil, Brasilia es su capital federal.

A partir de la Constitución de 1988, la situación de Brasilia se modificó radicalmente. "El Distrito Federal, estando prohibida su división en municipios, se regirá por la Ley Orgánica. Desde entonces la ciudad se rige casi con plena autonomía. Los ciudadanos de la capital eligen de manera directa a un gobernador y a un vicegobernador para un mandato idéntico al del resto de los gobiernos estatales. Asimismo el Distrito Federal, cuenta con una Cámara legislativa local.

Asimismo la capital posee representación parlamentaria en el Congreso Federal (diputados y senadores) de acuerdo a las reglas observadas para los Estados.<sup>53</sup>

De acuerdo con la *Lei Orgânica Do Distrito Federal, De 08 De Junho De 1993* (Ley Orgánica del Distrito Federal), artículo 5º, se expone que

“A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos e, nos termos da lei, mediante:

- I - plebiscito;
- II - referendo;
- III - iniciativa popular.”

Es decir: La soberanía será ejercida mediante sufragio universal y por el voto directo y secreto, en igualdad, para todos, en los términos de la ley, a través de:

- I. Plebiscito
- II. Referendo
- III. Iniciativa popular

El artículo 10 de la ley aclara que

**Art. 10. O Distrito Federal organiza-se em Relações Administrativas, com vistas à descentralização administrativa, à utilização racional de recursos para o desenvolvimento sócio-econômico e à melhoria da qualidade de vida.**

---

<sup>53</sup> Serrano Salazar, op.cit.pp.242,243

§ 1º A lei disporá sobre a participação popular no processo de escolha do Administrador Regional.

Así, como puede observarse destaca que la ley dispondrá lo conducente sobre la participación ciudadana en el proceso de elección del Administrador General o Regente.

En la sección Primera, Enmiendas a la Ley Orgánica, se estipula que:

Art. 70. A Lei Orgânica poderá ser emendada mediante proposta:  
(La Ley Orgánica podrá ser reformada mediante propuesta)

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara Legislativa;  
(De cuando menos un tercio de los miembros de la Cámara Legislativa)

II - do Governador do Distrito Federal;  
( del Gobernador del Distrito Federal)

III - de cidadãos, mediante iniciativa popular assinada, no mínimo, por um por cento dos eleitores do Distrito Federal distribuídos em, pelo menos, três zonas eleitorais, com não menos de três décimos por cento do eleitorado de cada uma delas.

( De los ciudadanos, mediante iniciativa popular dispuesta, por un mínimo del 1% de los ciudadanos del Distrito Federal, distribuidos, en cuando menos tres zonas electorales, con no menos de 3 décimos por ciento (0.3 %) del electorado de cada una)

§ 1º A proposta será discutida e votada em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, e considerada aprovada se obtiver em ambos, o voto favorável de dois terços dos membros da Câmara Legislativa.

### **Subseção III** **Da Iniciativa Popular**

Art. 76. A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara Legislativa de Emenda a Lei Orgânica, na forma do art. 70, III, ou de projeto de lei devidamente articulado, justificado e subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado do Distrito Federal, distribuído por três zonas eleitorais,

assegurada a defesa do projeto por representantes dos respectivos autores perante as comissões nas quais tramitar.

Así, la participación ciudadana, en la capital de Brasil, se presenta en dos opciones, la partidista en la elección del Gobernador y de los legisladores, así como en la iniciativa popular para la reforma de la Ley Orgánica del Distrito Federal, de acuerdo con lo establecido por el artículo 70 de la misma, pero no existen, otras variantes de representación o de participación en las decisiones gubernativas.

### **3.2.2 BUENOS AIRES**

Hasta antes de la reforma de 1994, la Constitución de la República de Argentina disponía que el Distrito Federal no era autónomo, por lo que su administración y legislación competían al Poder Ejecutivo Nacional y al Congreso Federal. Existía un Intendente Municipal que era nombrado por el Jefe de Estado para un periodo de tres años, pudiendo ser confirmado en su cargo sólo para mandato adicional. Con el propósito de descentralizar su administración, la ciudad había sido dividida en consejos vecinales, los cuales eran únicamente órganos de asesoría.

Cabe señalar que apenas una tercera parte de los habitantes de Buenos Aires, venían reducidos sus derechos políticos por el hecho de vivir dentro de los límites del Distrito Federal, el cual sólo abarca la zona central de la ciudad. El resto de la misma, se encuentra dentro de los límites de la provincia de Buenos Aires, la cual cuenta, como el resto de los Estados que conforman la Federación argentina, con un gobierno propio.

En la reforma de 1994, se estatuye como asiento de los poderes federales, la ciudad que se declare capital, quedando así, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la cual cuenta con un gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción y su Jefe de Gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad. Porsupuesto que el gobierno federal puede intervenir en el territorio de las provincias para garantizar la forma republicana de gobierno y la defensa nacional.<sup>54</sup>

El Poder Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es ejercido por un Jefe de Gobierno o Gobernador, quien es elegido en forma directa y por mayoría absoluta. El Poder Legislativo es ejercido por una legislatura compuesta por 60 diputados electos por voto directo, no acumulativo, conforme al sistema proporcional y el Poder Judicial de la ciudad, lo integra el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Magistratura, los demás tribunales que la ley establezca y el Ministerio Público.

La Constitución de la ciudad de Buenos Aires, Argentina establece dos formas de participación ciudadana: la partidista en el Gobierno general y la personal, en las comunas.

Así, en el Libro Segundo, Gobierno de la ciudad, Título Segundo, Derechos Políticos y Participación Ciudadana, cita que

"La ciudadanía tiene derecho a asociarse en partidos políticos, que son canales de expresión de voluntad popular e instrumentos de participación, formulación de la política e integración de gobierno. Se garantiza su libre creación y

---

<sup>54</sup> Serrano Salazar. - op.cit.p. 243 y s.

su organización democrática, la representación interna de las minorías, su competencia para postular candidatos, el acceso a la información y la difusión de sus ideas.

La Ciudad contribuye a su sostenimiento mediante un fondo partidario permanente. Los partidos políticos destinan parte de los fondos públicos que reciben a actividades de capacitación e investigación. Deben dar a publicidad el origen y destino de sus fondos y su patrimonio.

La ley establece los límites de gasto y duración de las campañas electorales. Durante el desarrollo de estas el gobierno se abstiene de realizar propaganda institucional que tienda a inducir el voto." (Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, Art. 61)

Asimismo según lo dispone la Constitución: la Ciudad garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos inherentes a la ciudadanía, conforme a los principios republicanos, democráticos y representativos, según las leyes que reglamenten su ejercicio.

El sufragio es libre, igual, secreto, universal, obligatorio y no acumulativo. Los extranjeros residentes gozan de este derecho, con las obligaciones correlativas, en igualdad de condiciones que los ciudadanos argentinos empadronados en este distrito, en los términos que establece la ley.

De esta forma, la Legislatura, el Poder Ejecutivo o las Comunas pueden convocar a audiencia pública para debatir asuntos de interés general de la ciudad o

zonal, la que debe realizarse con la presencia inexcusable de los funcionarios competentes. La convocatoria es obligatoria cuando la iniciativa cuente con la firma del medio por ciento del electorado de la Ciudad o zona en cuestión. También es obligatoria antes del tratamiento legislativo de proyectos de normas de edificación, planeamiento urbano, emplazamientos industriales o comerciales, o ante modificaciones de uso o dominio de bienes públicos. (Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, Art. 63)

Se señala que el electorado de la Ciudad tiene derecho de iniciativa para la presentación de proyectos de ley, para lo cual se debe contar con la firma del uno y medio por ciento del padrón electoral. Una vez ingresados a la Legislatura, seguirán el trámite de sanción de las leyes previsto por esta Constitución. La Legislatura debe sancionarlos o rechazarlos dentro del término de doce meses.

No son objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma de la Constitución, tratados internacionales, tributos y presupuesto. (Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, Art. 64)

De la misma manera, el electorado puede ser consultado mediante referéndum obligatorio y vinculante destinado a la sanción, reforma o derogación de una norma de alcance general. El Poder Legislativo convoca en virtud de ley que no puede ser vetada.

El Jefe de Gobierno debe convocar a referéndum vinculante y obligatorio cuando la Legislatura no hubiera tratado en el plazo establecido un proyecto de ley

por procedimiento de iniciativa popular que cuente con más del quince por ciento de firmas del total de inscriptos en el padrón de la Ciudad.

No pueden ser sometidas a referéndum las materias excluidas del derecho de iniciativa, los tratados interjurisdiccionales y las que requieran mayorías especiales para su aprobación. (Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, Art. 65)

La Legislatura, el Gobernador o la autoridad de la Comuna pueden convocar, dentro de sus ámbitos territoriales, a consulta popular no vinculante sobre decisiones de sus respectivas competencias. El sufragio no será obligatorio. Quedan excluidas las materias que no pueden ser objeto de referéndum, excepto la tributaria.

El electorado tiene derecho a requerir la revocación del mandato de los funcionarios electivos fundándose en causas relativas a su desempeño, impulsando una iniciativa con la firma del veinte por ciento de los Inscritos en el padrón electoral de la Ciudad o de la Comuna correspondiente.

El pedido de revocatoria no es admisible para quienes no hayan cumplido un año de mandato, ni para aquellos a los que restaren menos de seis meses para la expiración del mismo.

El Tribunal Superior debe comprobar los extremos señalados y convocar a referéndum de revocación dentro de los noventa días de presentada la petición. Es de participación obligatoria y tiene efecto vinculante si los votos favorables a la

revocación superan el cincuenta por ciento de los inscritos. (Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, Art. 68)

Con respecto a las comunas, la Constitución de la Ciudad señala que

Las Comunas son unidades de gestión política y administrativa con competencia territorial. Una ley sancionada con mayoría de dos tercios del total de la Legislatura establece su organización y competencia, preservando la unidad política y presupuestaria y el interés general de la Ciudad y su gobierno. Esa ley establece unidades territoriales descentralizadas, cuya delimitación debe garantizar el equilibrio demográfico y considerar aspectos urbanísticos, económicos, sociales y culturales.

Las Comunas ejercen funciones de planificación, ejecución y control, en forma exclusiva o concurrente con el Gobierno de la Ciudad, respecto a las materias de su competencia. Ninguna decisión u obra local puede contradecir el interés general de la Ciudad.

Son de su competencia exclusiva:

1. El mantenimiento de las vías secundarias y de los espacios verdes de conformidad a la ley de presupuesto.

2. La elaboración de su programa de acción y anteproyecto de presupuesto anual, así como su ejecución. En ningún caso las Comunas pueden crear impuestos, tasas o contribuciones, ni endeudarse financieramente.

3. La iniciativa legislativa y la presentación de proyectos de decretos al Poder Ejecutivo.

4. La administración de su patrimonio, de conformidad con la Constitución y las leyes.

Ejercen en forma concurrente las siguientes competencias:

1. La fiscalización y el control del cumplimiento de normas sobre usos de los espacios públicos y suelo, que les asigne la ley.

2. La decisión y ejecución de obras públicas, proyectos y planes de impacto local, la prestación de servicios públicos y el ejercicio del poder de policía en el ámbito de la comuna y que por ley se determine.

3. La evaluación de demandas y necesidades sociales, la participación en la formulación o ejecución de programas.

4. La participación en la planificación y el control de los servicios.

5. La gestión de actividades en materia de políticas sociales y proyectos comunitarios que pueda desarrollar con su propio presupuesto, complementarias de las que correspondan al Gobierno de la Ciudad.

6. La implantación de un adecuado método de resolución de conflictos mediante el sistema de mediación, con participación de equipos multidisciplinarios.  
(Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, Art. 128)

La ley de presupuesto establece las partidas que se asignan a cada Comuna.

Debe ser un monto apropiado para el cumplimiento de sus fines y guardar relación con las competencias que se le asignen. La ley establecerá los criterios de asignación en función de indicadores objetivos de reparto, basados en pautas funcionales y de equidad, en el marco de principios de redistribución y compensación de diferencias estructurales.

Cada Comuna tiene un órgano de gobierno colegiado denominado Junta Comunal compuesto por siete miembros, elegidos en forma directa con arreglo al régimen de representación proporcional, formando cada Comuna a esos fines un distrito único. La Junta Comunal es presidida y legalmente representada por el primer integrante de la lista que obtenga mayor número de votos en la Comuna.

Las listas deben adecuarse a lo que determine la ley electoral y de partidos políticos.

Cada Comuna debe crear un organismo consultivo y honorario de deliberación, asesoramiento, canalización de demandas, elaboración de propuestas, definición de prioridades presupuestarias y de obras públicas y seguimiento de la gestión. Está integrado por representantes de entidades vecinales no gubernamentales, redes y otras formas de organización. Su integración, funcionamiento y relación con las Juntas Comunales son reglamentados por una ley.

### **3.2.3 CARACAS<sup>55</sup>**

En Venezuela, también se cuenta con un Distrito Federal que a la vez es asiento de los Poderes de la Unión, sin que ello impida el ejercicio transitorio del mismo en otros lugares de la República.

Una ley especial coordina las distintas jurisdicciones existentes dentro del área metropolitana de Caracas, sin menoscabo de la autonomía municipal. El Distrito Federal -como los territorios federales- está organizado por una Ley Orgánica que deja a salvo la autonomía municipal.

Es competencia del poder Nacional la organización y régimen del Distrito Federal. El Presidente de la República puede nombrar y remover al gobernador del Distrito Federal.

Hasta 1991. El Distrito Federal venezolano estuvo organizado por una ley orgánica, la cual limitaba considerablemente la capacidad de autogobierno de la capital. El presidente de la República designaba a un gobernador para la capital, que era la principal autoridad política y administrativa. El gobernador era asistido por un consejo municipal, cuyos miembros eran electos por los ciudadanos, pero que, sin embargo, contaba con poca influencia.

En la actualidad, los ciudadanos del Distrito Federal y de todos los Estados venezolanos, eligen a sus gobiernos locales. Según el Estatuto de Gobierno de la

---

<sup>55</sup> Constitución de la República de Venezuela. Fondo de Cultura Económica / Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Colección Política y Derecho, México, 1994.

capital, la ciudad no podrá dividirse en municipios y será gobernada por un alcalde electo en comicios directos.

En la actualidad, el Distrito Federal solamente cuenta con representación en el Senado.<sup>56</sup>

Como se puede apreciar, la forma de gobernar las ciudades es muy disímil, aunque hay algunos denominadores comunes que quizás puedan definir la naturaleza propia de sus formas de gobierno y de participar por parte de sus ciudadanos en los asuntos de la *cosa publica*. Sin embargo en resumen se puede señalar que la participación del ciudadano en la toma de decisiones en materia del acto de gobierno, aun esta muy lejos de ganar la influencia deseable sobretodo en los paises latinoamericanos.

---

<sup>56</sup> Serrano Salazar.-op.cit. p.245 y s.

## **CAPÍTULO IV**

### **CONCEPTUALIZACIÓN DE LA PARTICIPACION Y LA REPRESENTACION CIUDADANA**

En el presente capítulo se hace una revisión sobre la teoría y doctrina acerca de la participación ciudadana, de la democracia y de la representación; se hace una presentación del concepto de "sociedad civil" y de la particular forma en que se han estructurado, evolucionando y actuado las asociaciones políticas, con reconocimiento ante la autoridad electoral.

#### **4.1 LA PARTICIPACION**

La participación es una forma de intervención social que permite a los ciudadanos reconocerse como actores que, al compartir una situación determinada, tienen la oportunidad de identificarse a partir de intereses, expectativas y demandas comunes y que están en capacidad de traducirlas en formas de actuación colectiva, con una cierta autonomía frente a otros actores políticos y sociales.

Es un proceso social que genera la interacción o relaciones de diferentes actores (individuales o colectivos) en la definición de su destino colectivo. Esta situación involucra relaciones de poder que se presentan en todos los espacios donde se despliegan las relaciones humanas y que tienen una incidencia mayor o menor según sus intereses, valoraciones y las percepciones de los implicados en esta relación.

De este modo la participación ciudadana puede visualizarse como producto de una convocatoria para integrar esfuerzos, ideas y compromisos en torno a problemáticas y situaciones de interés público. En este sentido, por definición esta participación debe ser concebida como una relación que funciona en una doble dirección: que recibe responsabilidades del gobierno y aporta a él ; que propone y se integra ; que formula demandas y asume compromisos.

Participación también significa darse la oportunidad de ser parte de una realidad y reconocer que ésta puede ser modificada. Con la participación ciudadana se busca que los ciudadanos no sean sólo objeto pasivo del gobierno, sino también un sujeto activo que llegue a cogobernar . Es decir, es un gobierno que emane de la voluntad ciudadana y permanezca bajo su observancia.

Es democracia participativa que se funda en la participación organizada de la sociedad, es decir: las instituciones tienen la responsabilidad de ofrecer una atención adecuada, mostrar respeto y dar respuesta a las peticiones de la población así como la de incorporar sus propuestas e iniciativas.

Cada ciudadano puede participar en mayor o menor medida según su interés o necesidad y urgencia que tenga para resolver un problema o hacer realidad una aspiración.

Los diversos autores al respecto no han logrado sostener una conceptualización homogénea al respecto ya que mientras algunos señalan la necesidad de enfocar el concepto "participación ciudadana" únicamente a éstos, a

los ciudadanos, otros difieren y señalan que la participación se dá en los hechos por la sociedad en su conjunto, es decir por los habitantes de una comunidad, aunque no tengan el "status jurídico" de ciudadanos.

La participación involucra a los actores en diferentes espacios sociales, de uso, disfrute y goce de la ciudad, generando equidad y participación, así como interacción de la familia y participación comunitaria.

Esta se vinculará al desarrollo social, productivo, comercialización de productos por lo que sevirá también para la planeación , decisión y evaluación de políticas y programas de gobierno. De allí la necesidad de tender puentes y mecanismos de participación que favorezcan una nueva relación gobierno-sociedad civil.

Los procesos de participación han sido, a través de la historia de las diversas sociedades, un pasaje social común para todos los miembros de la comunidad a lo largo de su vida. Esto integra y consagra al individuo con sus deberes y obligaciones y permite el acceso de éste, a los diversos estados sociales, productivos, económicos, religiosos y rituales como un miembro más de la comunidad.

En tiempos modernos, este desarrollo personal a través de la consecución de deberes y derechos y su participación en la comunidad, construye lo que se entiende por ciudadanía.

Esta última ..."se ha visto afectada en su construcción debido a la enorme desestructuración de las redes sociales que aseguraban la participación de todos

los miembros de la comunidad, lo que se constituye hoy día en un cuello de botella para las políticas estatales que demandan la participación de un determinado colectivo o población objetivo en la formulación e implantación de políticas sociales que se distancien de las políticas de asistencialidad y que sean en realidad factor de promoción social y de sujetos sociales capaces de generar procesos de *accountability*, es decir de alta responsabilidad, ejerciendo así un adecuado control social ciudadano, inclusive sobre la inversión social.

La participación de la antropología como instrumento de análisis de la presente discusión, intenta abrir el debate de cómo se construyen actualmente algunas modalidades de participación, las organizaciones sociales, así como los capitales sociales, culturales y organizacionales que éstos portan<sup>57</sup>.

Evidentemente todo este proceso de enseñanza-aprendizaje, es parte del establecimiento sistemático y gradual de una nueva cultura de la participación, que tendrá que ser sustentada a través de una campaña de instrucción e información desde las escuelas, que permita al ciudadano del mañana, responsabilizarse y facilitar los procesos de participación ciudadana, donde el enemigo a vencer, igual que en las elecciones políticas, siempre será el abstencionismo, el desánimo, la abulia y la apatía para con la *res publicae*.

---

<sup>57</sup> Bernardo Muñoz.- "La política social y la participación ciudadana desde la óptica de la antropología social".- artículo de internet

## 4.2 LA DEMOCRACIA

Dos fantasmas amenazan hoy a las sociedades latinoamericanas: la contradicción entre democracia y liberalización económica y el elitismo democrático. Ambos hechos ocurren a contracorriente de la ola democrática que invadió nuestra región en los últimos veinte años. Las viejas escuelas de interpretación de las relaciones entre economía y política: teoría de la dependencia, teoría de la modernización, teoría del sistema mundial, aparecen hoy claramente imposibilitadas para explicar estos fenómenos. A la vez, las corrientes que hoy postulan la total independencia de lo político respecto de lo económico conducen a una trivialización de la idea de democracia que rompe sus potenciales normativos.

Históricamente hablando, en América Latina se ha concebido la democracia como una cuestión de inclusión política, no de autoorganización de la sociedad o control desde ella sobre el Estado y la economía. Por el contrario, cualquier idea de limitación del poder del Estado era considerada contraria al proceso de modernización y un bloqueo a la posibilidad de buscar la justicia. Dentro de este contexto, la sociología de la dependencia estableció una conexión directa entre desarrollo económico y democracia. Para Cardoso y Faletto, la democracia estaba determinada por la capacidad de incorporación política de la alianza de clases que dominaba cada país, en un determinado momento histórico.<sup>58</sup> Mientras más inclusivo fuera el modelo de desarrollo económico, más fácilmente el Estado podría absorber las diferentes clases sociales en la alianza hegemónica. Por tanto, democracia deviene sinónimo de desarrollo económico inclusivo e incorporación al Estado. Por

---

<sup>58</sup> Cardoso, Fernando Henrique y Enzo Faletto ; *Dependencia y desarrollo en América Latina*; Siglo XXI, México, 1969, pp. 28 y ss.

su parte, O'Donnell define como sistema político inclusivo aquel "que expresamente busca activar al sector popular y permitirle tener voz en la política nacional o se adapta al nivel dado de activación política de los sectores populares".<sup>59</sup>

Estas concepciones son en esencia parasitarias del proyecto normativo de los regímenes populistas, y resultan especialmente apropiadas al discurso de la Revolución mexicana. La capacidad del sistema económico para integrar a las masas, conduce a su integración política. Si bien en México la cuestión se planteó con el énfasis invertido en la etapa formativa del régimen, desde el alemanismo la justificación de la modernización es esencialmente igual a la hipótesis expresada por los teóricos de la dependencia.

Como es sabido, en los años setenta esta corriente de pensamiento fue severamente criticada desde dos puntos de vista: primero, como resultado del debate sobre el Estado entre los estructuralistas y sus críticos, que llevó a una polarización entre los que defendían la autonomía relativa o absoluta del Estado, en relación con el mercado.<sup>60</sup> Esta última posibilidad implicaba una vía de superación del determinismo económico que conducía a una visión de la política como esfera independiente.

En segundo lugar, la propia práctica política estaba indicando que las transiciones a la democracia desde mediados de los años setenta implicaban negociaciones concentradas en la esfera política, las cuales llevaban a los actores políticos radicales a tener que pactar con sus enemigos y reconocer lo limitado de su

---

<sup>59</sup> O'Donnell, Guillermo; *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies South American Politics*, University of California, Berkeley, 1973, p. 186.

<sup>60</sup> Poulantzas, Nicos; *Estado, poder y socialismo*, Siglo XXI, México, 1979, pp. 86 y ss.

lucha. Sin embargo, su práctica carecía de teoría, y algunos intelectuales se encargaron en los años ochenta de crearla, a partir de la observación de Rustow de que la democratización no es un proceso homogéneo en el tiempo, sino que implica negociaciones al nivel de la élite política para crear un puente entre los detentadores autoritarios del poder y la sociedad política en su conjunto.<sup>61</sup>

En este proceso, el papel de las instituciones es fundamental: "Las instituciones tienen un impacto sobre el resultado de los conflictos; los protagonistas creen que ellas son determinantes: instituciones que proveen a las fuerzas políticas relevantes con una seguridad razonable pueden ser halladas bajo ciertas circunstancias."<sup>62</sup>

Por tanto, la democracia pasó a ser entendida como una variable puramente política, abriendo la puerta a conceptos convencionales y formales de democracia, ya sea basados en las garantías legales de la ciudadanía o noción de que la anulación de la capacidad de veto de los detentadores del poder, sobre las demás fuerzas, es condición necesaria y suficiente de la democracia: "la democracia es un sistema de procesamiento de conflictos en el que los resultados dependen de lo que los participantes hacen pero en el que no hay una fuerza que controla lo que pasa".<sup>63</sup> Esta definición implica un concepto muy parcial de autoritarismo. En efecto, en esta línea de pensamiento no ha habido una consideración de los problemas de la autonomía de la sociedad, la generalización de derechos, la importancia de la

---

<sup>61</sup> Rustow, Dankwart A. "Transitions to Democracy", en **Comparative Politics**, EE. UU., 1970, pp. 337-363.

<sup>62</sup> Przeworski, Adam, "Democracy as a Contingent Outcome of Conflicts", en Elster, Jon y Rune Slagstad, (ed.) **Constitutionalism and Democracy**, Cambridge University Press, Estados Unidos, 1988, p. 66.

<sup>63</sup> Przeworski, Adam; **Democracy and the Market. Political and the Economics Reforms in Eastern Europe and Latin America**, Cambridge University Press, EE. UU., 1991, p. 210.

esfera pública, de los controles y balances sobre el Estado. Peor aún, hasta la idea de inclusión ha quedado fuera del análisis.

Por tanto, del reduccionismo economicista se pasó al reduccionismo politicista. En el camino quedó olvidada la dimensión normativa de la democracia en tanto modelo participativo tendiente al control del Estado y la economía, por la sociedad. Este es el contenido profundo de la utopía democrática, como ha sido resaltado por Habermas desde hace años (Habermas, 1987, McCarthy, 1989). Para él hay una indisoluble tensión entre democracia y capitalismo en tanto que la primera implica la autonomía de la sociedad frente al poder del Estado y del mercado; en sus términos, la democracia implica la primacía de las estructuras del mundo de la vida frente a los terrenos de acción integrados sistémicamente.<sup>64</sup>

Esta superficial aproximación a los conceptos de autoritarismo y democracia que aún prevalecen en América Latina, ilustra la ambigüedad de la cultura política dominante en la región hacia la democracia. No se le entendió nunca como una forma de autorganización de la sociedad para el establecimiento de controles sobre la economía y el Estado y por tanto, fueron completamente ignoradas las instituciones que definen los límites entre el Estado y la esfera política pública, y entre el Estado y el mercado y la esfera privada. En este sentido, la literatura latinoamericana sobre la democracia la privó de entrada de su contenido social y normativo y la redujo, en el mejor de los casos, a la incorporación de las masas en el proceso de modernización, a la legitimación formal de las élites políticas o a una

---

<sup>64</sup> Habermas, Jürgen; *Teoría de la acción comunicativa*, vol. II, Taurus, Argentina, 1989, pp. 72 y ss.

forma eficiente de coordinar la acción estratégica de los actores políticos en su competencia por el poder.

No es extraño, en este contexto, que esta concepción de democracia se vea hoy ensombrecida por la decepcionante experiencia política de las nuevas democracias de América del Sur, y por los resultados de las transiciones en Europa del Este. Por un lado, el proceso de liberalización económica ha conducido a la concentración de la riqueza, al empobrecimiento masivo del trabajo (incluyendo a las clases medias), al debilitamiento de los sindicatos y organizaciones sociales en general y al fortalecimiento de los mismos actores sociales que el autoritarismo de por sí había favorecido. Por otro lado, se ha visto que las transiciones pactadas han consolidado o tienden a fortalecer a élites políticas que reproducen viejos estilos del quehacer político y se adaptan con facilidad a los ciclos de autoritarismo y democracia. Las dimensiones públicas y normativas de la democracia casi han desaparecido de la escena política.

Para superar estas limitantes es necesario tomar otra perspectiva: la de la relación entre diferenciación derivada de la economía, democratización del Estado y organización autónoma de la sociedad. En otras palabras, un esquema tripartito riguroso que diferencie la economía, el Estado y la sociedad ayudará a comprender mejor la complejidad del conjunto social y a entender sin determinismos las relaciones entre sus partes. El reciente desarrollo de las teorías de la sociedad civil como son las de Keane, Wolfe, Cohen y Arato, permiten avanzar en este sentido. De entrada debe entenderse el concepto de sociedad civil en dos formas distintas pero complementarias:

1. Como movimientos sociales autolimitados en el plano público, que se organizan a sí mismos sobre bases interactivas y que buscan afirmar su diferencia frente a las instituciones del Estado y del mercado. En este sentido conforman la sociedad civil, tanto los movimientos que buscan separar al Estado del mercado, como aquellos que tratan de crear espacios autónomos de acción respecto del Estado e impulsar la esfera pública.
2. Como un concepto teórico histórico cuyo fundamento es la comprensión de las sociedades modernas en términos del surgimiento de dos principios distintos de reproducción social: integración sistémica e integración social.

Lo que parece natural o de sentido común no siempre está en la mente de las personas y la manera y actitud en que éstas interactúan, determina el perfil de esa sociedad. El tratamiento científico, o para muchos: pseudo científico por sus resultados en el siglo XX , que se le ha dado a los asuntos económicos nacionales e internacionales, ha provocado el olvido de que todo lo que hace el ser humano debe estar orientado a su real beneficio, tanto en el presente como en el futuro. Al menos, esas son las premisas del pensamiento racional occidental, permeado de los valores del cristianismo en el que se gestó y desarrollo.

No hay posibilidad de avanzar socialmente, en una nueva visión de sustentabilidad, si en efecto no existe confianza y seguridad mutuamente compartidas entre los miembros de una sociedad, expresadas en diversas formas y propósitos de organicidad. No hay cohesión social si las relaciones entre personas

están marcadas por la indiferencia, la ignorancia de los demás y la irracionalidad o mala voluntad de los actos individuales.

Esto último, parece ser un cáncer social de la modernidad globalizada que sitúa al ciudadano en un estado de confusión de importancia a quienes procuran construir la confianza, colaboración y participación en los asuntos de la sociedad. Indiscutiblemente como señala Vicente Arredondo Ramírez "...los mejores gobiernos son aquellos que se enmarcan en sociedades en las que las personas actúan autorreguladas por las normas de la solidaridad, la participación cívica, la integridad, la confianza mutua y las redes ciudadanas."<sup>65</sup>

### 4.3 LA REPRESENTACION

Para empezar, el sentido básico del término representación y su contenido mínimo es la sustitución de unos elementos por otros, la representación política es, por tanto, el fenómeno o proceso por el que la acción política es encomendada por unos representados a unos representantes.<sup>66</sup>

El fenómeno que corrientemente se presenta, como que los ciudadanos desde un principio eligen a sus representantes para que actúen por ellos, supone en realidad la inversión de la realidad histórica, pues más bien determinados individuos

---

<sup>65</sup> Arredondo Ramírez, Vicente; "Sociedad Civil: Práctica diferenciada y tendencia coincidente"; *Sociedad Civil: Análisis y Debates*; México, No. 2, Vol. I, Primavera de 1997, p. 127.

<sup>66</sup> *Por representación se entiende primariamente la situación objetiva en la que la acción de determinados miembros de la asociación (representantes) se imputa a los demás o que éstos consideren que deben admitirla como legítima y vinculatoria para ellos, sucediendo así de hecho.*

o instituciones con determinadas cuotas de poder han afirmado o se han, hecho con el derecho a representar a una determinada parte de la población o del territorio.

Cabe en este sentido hablar de una representación de arriba a abajo (de esta forma, el rey representa a la nación, sentido del que se sirvió Hobbes) o de abajo a arriba, como en el caso de un alcalde electo por sus convecinos, según que sean los representados los que encomiendan al representante su acción política o que la acción política de un determinado individuo se considere como vinculante para otros, que por esta misma vinculación pasan a estar representados.

Igualmente, cabe considerar la representación desde un punto de vista estático o dinámico;<sup>67</sup> es decir, considerar que las personas que encarnan la representación estén verdaderamente relacionadas con los representados mediante un vínculo representativo; en este sentido se puede afirmar que una cámara hereditaria no es una cámara verdaderamente representativa (en el sentido de que no existe función posible que aplicada sobre los representados dé como resultado a los representantes) o, dicho en otros términos, no hay representación porque los representantes no son un "subconjunto representativo" del conjunto representado. Dentro de este sentido estático, abogar por una representación lo más perfecta posible del cuerpo de representados o que simplifique las posturas (tienda a la gobernabilidad) o que tenga un determinado efecto distorsionador (convergente, divergente, integrador, etcétera).

Desde un punto de vista dinámico, se contempla si la acción de los representantes es análoga a la que hubieran realizado los representados, si tal

---

<sup>67</sup> Smend, Roger., **Constitución y derecho constitucional**, Tecnos, España, 1985, pp. 27 y ss

analogía es lógicamente consistente, si hay distorsiones en alguno de los sentidos mencionados anteriormente, si la propia estructura de los representantes como institución (teoría de la acción de grupos, de la jerarquización, oligarquización, etcétera) es o no determinante sobre la acción (la ejecución) de la representación. Estas dos dimensiones posibles de la representación han sido puestas en relación por parte de Rodríguez Díaz desarrollando una idea de Sartori<sup>68</sup> con un concepto global que constaría con dos elementos en relación dialéctica: la representatividad y la responsabilidad. La primera sería la semejanza o vínculo de carácter simbólico, o real que liga a representantes y representados, y la segunda la adecuación de la actividad de los representantes a los deseos de los representados. Para asegurar institucionalmente ambos aspectos se desarrollarían los mecanismos de elección y control. Ambos constituyen la base de la representación democrática ya que aunque una selección de representantes no electiva puede ser representativa (en el sentido mencionado), no será una representación responsable (porque carece de valoración numérica real); es decir, la "elección no debe ser una mera 'función'; sino el ejercicio de un derecho de los ciudadanos, cuya voluntad preexistente concorra a la expresión de la voluntad nacional", y debe desarrollarse en un ambiente de suficiente competencia. El control, a su vez, se divide en un control electoral (reelección/ no reelección) y un control interelectoral que la doctrina anglosajona denomina *responsiveness*.<sup>69</sup> Los órganos electorales son responsables de que el sistema o el establecimiento perdure a fuerza.

---

<sup>68</sup> Sartori, Giovanni, "Representación: sistemas de representación", *Enciclopedia internacional de las ciencias sociales*, Madrid, 1977, t. IX, pp. 305-312.

<sup>69</sup> En la que distinguen cuatro elementos: 1) *policy responsiveness* o congruencia entre la orientación ideológica de la circunscripción y la actuación del representante; 2) *service responsiveness* o prestación de servicios no legislativos del representante a individuos o grupos de su circunscripción; 3) *allocation responsiveness* o ventajas obtenidas de la política general para la comunidad que representa, y 4) *symbolic responsiveness* o relación psicológica de confianza entre representante y representado.

Si como se ha planteado, un régimen representativo es aquel sistema constitucional en que el pueblo se gobierna por medio de sus elegidos y ello en oposición tanto al régimen despótico como al de gobierno directo, lo que implica una cierta participación de los ciudadanos en la gestión pública y en su forma de electorado, una cierta armonía entre electores y elegidos con una poderosa influencia de las asambleas en la dirección de los asuntos del país, se trataría ahora, de destacar frente a este concepto político de la representación, un auténtico concepto jurídico de la misma.

Por motivos históricos y jurídicos no puede construirse este concepto sobre la idea privatista de la representación y el mandato. En sentido jurídico público pueden distinguirse dos tipos de representación: la representación en sentido amplio y la representación política en sentido restringido

En sentido amplio si se parte de las afirmaciones, como ya hiciera la Asamblea Francesa de 1789, de que todo poder proviene del pueblo y que toda autoridad se ejerce en su nombre, habría que reconocer el carácter representativo a todos aquellos que cuenten con potestad pública: autoridades ejecutivas y judiciales son en este sentido representativas.

En sentido restringido, sin embargo, se reserva el nombre de representantes para los miembros de las asambleas legislativas. Es en torno a este concepto restringido en el que se ha construido la doctrina clásica de la representación. La representación parece así estrechamente vinculada a la elección: los miembros del Legislativo son representantes porque son elegidos por la nación.

Aunque no existe, si quiera, un principio de acuerdo en torno al análisis jurídico de la representación y, en cierto sentido, se trata más bien de aportaciones personales de diferentes autores sin gran relación entre ellas, Kurz ha propuesto clasificar la doctrina jurídica en torno a la representación en cuatro grandes grupos:

1. La representación de la colectividad;
2. La representación de una unidad;
3. La representación de intereses, y
4. La representación a través de órganos.<sup>70</sup>

Dentro del primer grupo se encontrarían las teorías de Esmein, Jellinek y Heller.<sup>71</sup> Jellinek parte de la distinción entre órganos primarios y órganos secundarios. El pueblo es un órgano primario del estado que puede actuar bien directamente, bien a través de un órgano secundario. Este órgano secundario formaría una unidad jurídica con el primario. Se trata de un órgano de un órgano, es decir, de una parte integrante del mismo.

Dentro del segundo grupo se encuadran las teorías de Leibholz y Schmitt. Leibholz parte de un análisis fenomenológico de la representación y elabora (superada su inicial desconfianza hacia los partidos políticos) un análisis de las nuevas formas de representación. Distingue Leibholz entre una democracia representativa y una democracia plebiscitaria. La democracia representativa se basa sobre el principio de libertad y la plebiscitaria sobre el de igualdad. La virtualidad del

---

<sup>70</sup> Kurz, Hans, *op. Cit.*, pp. 277-288.

<sup>71</sup> Heller, Herman; *Teoría del Estado*; FCE, México, 1997, pp. 186 y 193.

sistema representativo consiste en su capacidad simbólica para recrear la existencia misma de la nación. De esta forma, la discusión se traslada de la nación misma a las cámaras electas en las que se dan condiciones particulares imposibles de conseguir en el conjunto de la nación y que contribuyen a que su funcionamiento no ponga en peligro la libertad de los ciudadanos (los principios de discusión, publicidad, responsabilidad, etcétera).

Schmitt parte de la distinción entre democracia y libertad. En su opinión, la democracia se basa en la homogeneidad. Por eso, la democracia podía creerse posible para la burguesía del siglo XIX, pero desde el momento en que se amplía la base del sufragio, ya no es posible seguir manteniendo esta pretensión. La democracia no es más que una democracia formal que oculta el predominio de unos intereses sobre otros. Por ello mismo, Schmitt propone distinguir entre *vertretung*, la representación que surge de las elecciones y que no es más que una representación parcial de unos determinados intereses y representación, o representación espiritual, que surge de la identificación del pueblo con sus líderes.

Esta representación no surge por ningún procedimiento porque es existencial, se manifiesta a través de la aclamatio y es directamente contraria a prácticas como el sufragio secreto en el cual quien se manifiesta no es el "pueblo" como tal, sino cada ciudadano en su interés particular.<sup>72</sup>

Kelsen, por su parte, en una postura matizada y compleja, no llega a elaborar una doctrina jurídica de la representación toda vez que afirma que tras este

---

<sup>72</sup> *cfr.* Aragón, Manuel, "Democracia, Parlamento y representación (Apuntes sobre lo viejo y lo nuevo de un debate)". *Tendencias contemporáneas...*, *cit.*, pp 3-19, de donde se toman las citas de Schmitt y Kelsen.

concepto no se esconde más que una ficción.<sup>73</sup> Postura que no le lleva a desechar la conveniencia de la misma, ya que "el parlamentarismo es la única forma real en que se puede plasmar la idea de la democracia dentro de la realidad social presente". Aunque la representación sea una ficción en la que "la independencia real del Parlamento respecto de la voluntad popular se disimula diciendo que cada diputado es el representante de todo el pueblo", que sin embargo "es mudo",<sup>74</sup> no por ello puede olvidarse que con ella se consigue la "Formación de la voluntad decisiva del Estado mediante un órgano colegiado elegido por el pueblo en virtud de un derecho de sufragio general e igual, o sea, democrático, obrando con base en el principio de mayoría".<sup>75</sup> Ello porque no puede olvidarse que "es una manifiesta corrupción de la terminología aplicar el vocal democracia que tanto ideológica como prácticamente significa un determinado método para la creación del orden social, contenido de este mismo orden, que es cosa completamente independiente".<sup>76</sup>

Dentro del tercer grupo destaca la posición de Biscaretti di Ruffia.<sup>77</sup> En su opinión, como es sabido, la soberanía no puede corresponder al pueblo en tanto tal, ya que como colectividad carece de voluntad y subjetividad propia, la soberanía pertenece al pueblo pero sólo en cuanto está organizado como Estado. Esto no obsta para que las cámaras deban renovarse para intentar acomodarse a la opinión pública, pero pretender que se represente una voluntad popular es imposible ya que ésta no existe.

---

<sup>73</sup> Kelsen, Hans, **Esencia y valor de la democracia**, Tecnos, España, 1977.. P. 12.

<sup>76</sup> *Idem*, p. 127

<sup>77</sup> Biscaretti di Ruffia, P., **Diritto Costituzionale**, Editrice Nápoles, Italia, 1989, vol. 1, pp. 272 y ss.

Dentro del cuarto grupo se encuentran las teorías de Carré de Malberg o Maurice Hauriou<sup>78</sup>, el primero de los cuales ha expresado con singular claridad el contenido y valor de la representación tal como se concibió desde la revolución francesa no sólo en Francia, sino en todos los países influidos por su sistema constitucional.

Conforme a la teoría clásica de la representación conviene distinguir entre el hecho de que los representantes sean elegidos por los representados del origen del poder que, una vez elegidos, habrán de ejercer. Podría a primera vista pensarse que si los ciudadanos son los que eligen a los representantes, el poder que ejercerán proviene de los mismos. Sin embargo, conforme a este conjunto de ideas, el poder de los representantes no proviene de los ciudadanos sino de la nación. El poder de los ciudadanos termina con la emisión del voto y la cualidad de representantes no proviene de la voluntad de la ciudadanía sino de un acto de potestad estatal. Estaríamos ante dos operaciones sucesivas: una decisión que es obra subjetiva de los individuos competentes (los que tienen derecho al voto) y la posterior atribución a este acto individual de cada ciudadano de la fuerza propia de la voluntad del Estado, es decir, la transformación del acto de voluntad individual en un acto de potestad estatal.

En este sentido, resulta claro que el poder no lo obtienen los representantes de los ciudadanos ni, por tanto, se configuran como sus representantes. Ejercen un poder que no es el de los electores sino el de la nación y el Estado, que es de los que directamente procede. Este poder consiste en que, jurídicamente, los actos de las asambleas tendrán en adelante el carácter de actos de la nación y su voluntad

---

<sup>78</sup> Hauriou, Mauricio; **Derecho Público y Constitucional**; Herrero, México, 1982, p. 240.

será la voluntad nacional. Esto quiere decir que la función de las asambleas no es la de expresar una voluntad preexistente en el cuerpo nacional sino la de querer por la nación, lo que significa que la voluntad nacional no existe más que a partir del momento en que un acto de los representantes lo exprese. Ahora bien, siendo esto así, no existe una voluntad anterior a la emitida por las cámaras y a las que éstas "representen" y, por tanto, no se da la necesaria existencia de dos voluntades que exige la representación en estricto sentido jurídico. ¿Qué ocurre entonces? Sencillamente, que no hay representación. En conjunto, los diputados no son los representantes sino los autores de la voluntad nacional; son el órgano de formación de una voluntad que sólo existe a través de su mediación. Lo que se da en el régimen representativo, desde esta perspectiva clásica, no es un sistema de representación de la persona y de la voluntad nacional sino un sistema de organización de la voluntad y de la persona nacional. No se trata, por tanto, en el caso de las asambleas de "representantes", sino de órganos de la nación. Todo ello se ha resumido afirmando que lo característico del sistema representativo es que constituye un régimen en el que no hay representación, o dicho en otros términos, que la representación termina cuando hace su aparición el sistema representativo.

Sin embargo, el advenimiento del régimen parlamentario modificó en cierta forma los supuestos de la teoría clásica. Desde el punto de vista jurídico-político el parlamentarismo tuvo el efecto de introducir en el sistema un elemento de representación efectiva que anteriormente no existía. Ciertamente, en el régimen parlamentario el cuerpo de electores no se limita a elegir sino que conserva sobre sus elegidos ciertos medios de control que hace que éstos no puedan estar en oposición persistente a su voluntad. En cierto modo la voluntad de los elegidos debe adaptarse a la voluntad de los electores. Aunque el pueblo no es el legislador,

parece, en buena medida, jurídicamente dotado de capacidad para manifestar su voluntad en determinados asuntos sobre los que han de decidir sus elegidos, voluntad que éstos no pueden desconocer sin el consiguiente riesgo de sanción electoral. El acercamiento al supuesto necesario para que pueda hablarse jurídicamente de representación (la existencia de dos voluntades, una de ellas anterior y en cierta manera prevalente a la otra) resulta evidente.

Aun cuando no exista una garantía segura de que el órgano de la voluntad del pueblo represente de una manera acertada política la voluntad de éste, no obstante, las fuerzas e instituciones políticas, de hacen que la voluntad de un Parlamento que se hubiese desligado por entero del modo de pensar de un pueblo no pueda mantenerse largo tiempo fuera de la autoridad de aquél. La duración del periodo de la Legislatura, la disolución de las Cámaras por los gobiernos, la extensión y organización del sufragio, etcétera, no son sólo hechos y medios políticos, sino también jurídicos, para asegurar el carácter de la representación del pueblo como órgano de la voluntad del mismo.<sup>79</sup>

Desde fuera del mundo jurídico, diferentes autores han manifestado su escepticismo sobre la posibilidad de establecer construcción alguna, razonable en términos jurídicos y políticos, de la representación. Por poner un ejemplo, Schumpeter ha impugnado globalmente toda la construcción jurídica y política de la representación tratando de demostrar su absoluta falsedad. Schumpeter afirma que los ciudadanos, tomados en su conjunto, carecen totalmente de concepciones políticas de una mínima seriedad y que por tanto, no puede existir una voluntad general como presupuesto, sino que la voluntad general es la que por métodos

---

<sup>79</sup> Jellinek, George, *Teoría General del Estado*, Tecnos, España, 1993, p. 443.

manipuladores o no, consigue inducirles quien si dispone de una verdadera voluntad. Si no hay voluntad popular no hay, naturalmente ni mandato ni representación. El sistema electoral sólo sirve de árbitro entre quienes tratan de conseguir el poder político. Para lograrlo tienen que satisfacer una condición básica, lograr un apoyo superior que el de sus competidores. Una vez que le han otorgado este apoyo: los electores se retiran de la vida política "el pueblo, tan sólo, tiene la oportunidad de aceptar o rechazar los hombres que han de gobernarle", pero ello dentro de unas condiciones especiales: "la libre competencia entre los pretendientes". Los partidos políticos son las herramientas para maximizar la consecución de sufragios de masas incapaces de tomar decisiones que no les hayan sido previamente sugeridas (sugerencia que precisa de una importante maquinaria para sociedades de gran número de habitantes).

Giovanni Sartori considera que la política en último término gira en torno a la relación entre gobernantes y gobernados. Se ha dicho que esta dicotomía es válida para todos los sistemas políticos salvo la democracia. Sin embargo el hecho de que un proceso decisorio democrático borre en cierta medida la línea divisoria entre gobernantes y gobernados no implica que ambos lleguen a confundirse. Decir que no puede establecerse una frontera precisa no es lo mismo que decir que no exista frontera alguna. Una frontera puede estar difuminada y no obstante existir.

Puesto que para contar con una democracia se debe tener, hasta cierto punto, un gobierno del pueblo, aparece inmediatamente, el cuestionamiento:

¿Cuando encontramos un "pueblo gobernante", el *demos* en acto o función de gobierno? La respuesta es: en las elecciones. No se trata de una minimización,

puesto que el proceso democrático está encapsulado en las elecciones y en el hecho de elegir. De un lado, y en primer lugar, las elecciones constatan el consenso y eliminan el consenso presunto o fraudulento. Empero, se debe tener presente que las elecciones poseen un carácter discontinuo y elemental. Entre elecciones, el poder del pueblo está en gran medida inactivo; y existe también un amplio margen de discrecionalidad (sin mencionar las discrepancias) entre las opciones electorales y las concretas decisiones gubernamentales. Además, las elecciones registran las decisiones de los votantes; pero, ¿Cómo se llega a esas decisiones? Las elecciones computan opiniones; pero ¿De dónde proceden y cómo se forman?. ¿Cuál es el origen de la voluntad y de la opinión que las elecciones se limitan a registrar? Tras el voto hay todo un telón de fondo previo. Y, aunque no se debe relativizar la importancia de las elecciones, no es posible aislar el acontecimiento electoral de todo el circuito del proceso de formación de la opinión. El poder electoral en sí es la garantía mecánica de la democracia; pero las condiciones bajo las cuales el ciudadano obtiene la información y está expuesto a las presiones de los fabricantes de opinión son las que constituyen la garantía sustantiva.

En último término, la opinión de los gobernados es la base real de todo gobierno.<sup>80</sup> Siendo así, las elecciones son un medio para un fin, un "gobierno de opinión", es decir, un gobierno sensible a, y responsable para con, la opinión pública.

Sartori concluye que existen tres tipos de democracia:

---

<sup>80</sup> Dicey, A. V., *Lectures on the Relation between Law and Public Opinion in England during the Nineteenth Century*; Elsevier, Inglaterra, 1995, p. 3.

**Electoral**

**Participativa**

**Referéndum**

1. Democracia electoral: la teoría de la democracia electoral sostiene que:

- a) La democracia postula una opinión pública autónoma;
- b) Que apoya, a través de las elecciones, gobiernos que cuentan con el consentimiento del pueblo;
- c) Que a su vez, son sensibles ante las opiniones del público.

Nada de ello se ve contradicho o falsificado por los hechos, por la evidencia. Lo cual desde luego es válido dentro de los límites de la presunción de que el pueblo ejerce el poder en cuanto electorado, es decir, en términos de *poder electoral*. Si en lugar de ello se sostiene que el poder del pueblo no debería ser un mero poder de decidir quién ha de solventar los problemas, sino el poder de tratar de solucionarlos por sí mismo, se está ante un razonamiento completamente distinto, asociado desde hace tiempo con la democracia de la antigüedad y con la democracia directa. Actualmente, sin embargo, ha sido resucitada con el nombre y bajo la óptica de una "democracia participativa", que trata a continuación.

## 2. La democracia participativa

Dado que la noción de democracia participativa sigue siendo borrosa hasta el presente, se tratará de delimitarla relacionándola con las nociones más próximas y

definidas de:

- a) Democracia Directa.
- b) Democracia de Referéndum.
- c) Democracia Electoral.
- d) Democracia Representativa.

Ya se citaron las características de la democracia electoral. La representativa puede definirse, para los fines actuales, como una democracia indirecta en que el pueblo no gobierna, pero elige representantes que lo gobiernen. Respecto a la relación entre democracia electoral y representativa, bastará con señalar que la primera es una condición necesaria, aunque no suficiente, de la última. Es decir, que el concepto de democracia representativa comprende el de democracia electoral; pero lo inverso no es cierto. Aunque las democracias modernas son conjuntamente electorales y representativas, hay una clara posibilidad de que una democracia electoral no elija representantes. Las otras dos nociones democracia directa y democracia de referéndum requieren de una explicación más detallada.

Si bien, se puede sencillamente definir a *contrario* una *democracia directa* como aquella que carece de representantes y de correas de transmisión representativas, se trata de un espécimen que presenta varias subespecies que exigen reconocimiento separado. Cualquier democracia directa es, de alguna forma, una democracia autogobernante. Pero se sabe que el significado del autogobierno depende crucialmente del factor tamaño; y así sucede con el significado y la realidad de la democracia directa. Puede decirse que la existencia de una democracia directa, literal y auténticamente autogobernante, se restringe sólo a grupos

relativamente pequeños, grupos del tamaño de una asamblea.<sup>81</sup>

### 3. La democracia de referéndum y el conocimiento

Por democracia de referéndum se entiende, para los fines de este trabajo, una macrodemocracia que sustituye a la democracia representativa. Aunque actualmente no existe una democracia así, es ya tecnológicamente factible. Cada elector dispondría de una terminal de vídeo en el que aparecerían los problemas y soluciones propuestas, con una periodicidad, por ejemplo, semanal, y bastaría que apretara los botones correspondientes al sí, al no o a la abstención. Aparte de la cuestión importante del quién establecería la agenda y formularía los problemas, es evidente que una democracia de referéndum de esa índole satisfecería la petición fundamental del partidario de la democracia directa y, consecuentemente, del demócrata participacionista y del populista, es decir, que el pueblo por sí mismo decida o resuelva los problemas. Ciertamente la dimensión de la población con derecho a voto sería tal que la parte (el peso o el papel) de cada participante sería insignificante. Por lo que el sentido de ineficacia que el elector de hoy experimenta se reproduciría en el futuro como decisor en los problemas. Pero no hay manera de evitar los inconvenientes del tamaño.

La democracia de referéndum es objetable principalmente porque establece un *mecanismo de decisión de suma cero*, es decir, literalmente, un sistema de gobierno mayoritario que excluye los derechos de la minoría. La mayoría lo gana todo y la minoría lo pierde todo. No sólo es que la mayoría se convertiría en absoluta o ilimitada, sino que no habría posibilidad de compensaciones o concesiones ante los

---

<sup>81</sup> Sartori, Giovanni; *Teoría de la Democracia*; Alianza Universidad, México, 1989, pp.150 y ss.

problemas planteados. Al ser una decisión secreta e independiente, la decisión tipo referéndum no puede ser moderada mediante "intercambios", arreglos, correcciones o concertaciones (que sobre la base de la congruencia ni siquiera son necesarios). En resumen, cabe objetar que la democracia de referéndum es una estructura que maximiza el conflicto y representa la encarnación no sólo más perfecta, sino la menos inteligente (puesto que sería puramente mecánica) de una tiranía sistemática de la mayoría. No obstante, ni la teoría de la democracia directa ni el participacionista coherente se han mostrado nunca sensibles ante la exigencia de la norma de la mayoría "limitada". A decir verdad, es difícil ver cómo puede defenderse la democracia directa si se percibe la importancia del principio de limitar el gobierno de la mayoría. Por lo tanto, no cabe esperar que la objeción que apunta al hecho de la conversión de la democracia de referéndum en una democracia de suma cero altere la confianza del populista o del participacionista en la bondad predominante de una comunidad política basada en el referéndum.

Tal y como se ha descrito, no cabe duda de que la democracia de referéndum realizaría el ideal de la *democracia gobernante*. Lo que no significa que, conviene subrayarlo, todos y cada uno de los ciudadanos conseguirían satisfacer sus deseos.

#### **4.4 ANALISIS TEORICO-DOCTRINARIO**

La actual popularidad de la democracia participativa está ligada al malestar con la democracia representativa. Una a una, las críticas a las prácticas representativas esperan ser resueltas con la participación ciudadana. No basta constatar los defectos del funcionamiento democrático, hay que afirmar las

limitaciones inherentes a los mecanismos, instancias y rutinas del sistema representativo. El futuro de la democracia representativa sería la democracia participativa. Sólo ésta ampliaría la frontera de los temas sometidos a la exigencia democrática y daría a los ciudadanos y las comunidades la posibilidad de incidir en los asuntos de interés colectivo y en la política.<sup>82</sup> . ante este argumento, también hay que decir que quienes son excépticos a este proceso, deberían recordar que prácticamente todos los procesos sociales universales son cíclicos, por lo que retornarían la esencia de la antigua *ágora* , pero claro a través de otras formas de *participación ciudadana*.

Ahora bien, resulta oportuno repasar el prontuario de las limitaciones inherentes a la democracia inscritas en el expediente contra la representación. Se aduce que, en todos los casos, las prácticas participativas mejorarían desde adentro los escenarios de la democracia representativa y sus relaciones con la sociedad; en el límite, se pretende que la política rebase las instancias de la democracia representativa.

#### *La desconfianza en los partidos políticos y en el Estado*

Se acusa a los partidos de ser corruptos, estar carcomidos por las pugnas entre intereses individuales y en manos de élites poco inclinadas a discutir sus ideas programáticas y la conformación de las directivas con sus bases y electores. Peor aún: en un pasado no muy lejano, se aceptaba –en la derecha, el centro y la izquierda del espectro político– la necesidad de delegar el poder político a los

---

<sup>82</sup> Restrepo, Darío I., “Eslabones y precipicios entre participación y democracia”, *Revista Mexicana de Sociología*; Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, vol. 63, núm. 3, julio-septiembre 2001, México, D. F., pp. 167-191.

partidos y mediante el sufragio, en mandatarios que representaban alternativas sociales. Hoy se afirma que la delegación del poder lleva siempre a la delegación de la voluntad y que los abusos del poder obedecen a la poca participación del ciudadano en la toma de decisiones. En consecuencia, la sociedad debe recuperar, más allá de los partidos, su papel soberano en la política.

Los partidos políticos reciben entonces fuertes presiones internas y externas para que se sometan al control ciudadano y garanticen la participación de todos los grupos sociales en la organización partidista, pese a las élites. De ahí la creciente exigencia de consultas y elecciones para designar directivos y escoger candidatos a corporaciones públicas o las presiones para que incorporen otros grupos y sensibilidades políticas o culturales: mujeres, jóvenes, etnias, provincias, regiones.

Se exige que los partidos y candidatos presenten programas de gobierno que no sean simples promesas sino que se conviertan en compromisos de alcance jurídico que pacte el candidato con sus electores; en consonancia, crecen las exigencias de revocar el mandato a los funcionarios electos que no respeten esos compromisos. Así, la desesperación ante las trampas de la representación parece buscar el remedio en la judicialización de las relaciones entre electores y elegidos.

La presión más fuerte sobre los partidos no proviene de su interior y tampoco de la frontera, es decir, de la relación con la sociedad a través de los programas de gobierno, proviene de fuera: se intenta retirarles (al igual que a las organizaciones gremiales) el monopolio de la intermediación entre el Estado y los particulares. ciudadanos, comunidades, residentes y todo tipo de agrupaciones sociales

aumentan su exigencia de participar en las instituciones, programas y presupuestos Estatales sin mediaciones partidistas o gremiales.

Este punto del expediente nos lleva a otro: la desconfianza en el Estado como referente principal en la construcción de un orden democrático. Si los partidos eran el medio, el Estado fue el fin de la acción política y, ahora, éste recibe las mayores críticas: se le acusa de ser lejano, inaccesible al ciudadano común, indiferente a las preocupaciones cotidianas y corrupto. La toma del Estado ya no aseguraría el cumplimiento de las aspiraciones sociales porque, convertido en entidad independiente, transforma las mejores opciones políticas en acciones insulsas y autoritarias.

De acuerdo con Darío I. Restrepo, en nombre de la democracia participativa, se ejercen sobre el Estado cuatro presiones que le hacen perder el papel central que desempeñó en la política y en el desarrollo.<sup>83</sup>

1) La socialización del Estado, referida a la apertura de las compuertas de las instituciones a la participación ciudadana y comunitaria. La participación de comités de usuarios en las instituciones y políticas de salud, educación, medio ambiente, vivienda y cultura o en las administraciones locales ejemplifican esta tendencia. La sociedad irrumpen en las instituciones del Estado para disputar, desde adentro, el monopolio burocrático y partidista en los asuntos de interés colectivo.

---

<sup>83</sup> Restrepo, Darío I., "Relaciones Estado-sociedad civil en el campo social. Una reflexión desde el caso colombiano", *Reforma y Democracia*, núm. 7, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, Venezuela, 1997, pp. 27 y ss.

2) La estatización de la sociedad, referida a la transferencia a la sociedad del capital estatal representado en empresas, funciones y activos públicos. Esta tendencia reviste su forma más general y dramática en el traspaso de la propiedad de las empresas del Estado a los grupos privados. Se expresa, con menor fuerza, en la delegación de funciones estatales en algunos sectores sociales; en materia de justicia, por ejemplo, los jueces de paz y la conciliación comunitaria resuelven conflictos sin intervención de los aparatos judiciales. Y, también, en la creciente ejecución de los presupuestos estatales por comunidades, organizaciones sociales y fundaciones privadas sin ánimo de lucro mediante la contratación de proyectos y la participación en campañas públicas. En general, toda la política de cofinanciamiento y cogestión entre el Estado y los grupos sociocomunitarios refleja la corresponsabilidad de la sociedad con las políticas estatales.

3) La democracia directa, referida a las prácticas de participación política directa de la sociedad que no implican su participación permanente dentro de las instituciones ni la delegación permanente de funciones en la sociedad, como, por ejemplo, los referendos, los plebiscitos, las consultas populares, las iniciativas legislativas y los cabildos abiertos.

4) El control social del Estado, referido a todas las prácticas a las cuales acuden los ciudadanos, comunidades y grupos sociales para limitar el poder estatal. Por ejemplo, las organizaciones ciudadanas de supervisión, el derecho de petición, las audiencias públicas, las rendiciones de cuentas y, en Colombia, el derecho de tutela, mediante el cual todo ciudadano puede hacer respetar los derechos fundamentales violados por el Estado o los particulares, así como en México el juicio de garantías que protege al ciudadano de los actos de gobierno.

El revés del control social es el autocontrol social que genera la corresponsabilidad en asuntos que antes eran potestad exclusiva de la burocracia y las jurisdicciones de elección popular

Esas cuatro presiones modifican la dicotomía anterior que dividía la acción política en dos posturas contradictorias. Una que reclamaba el cambio social desde fuera del Estado, y contra éste, como estrategia revolucionaria. Y otra que defendía una militancia dentro del Estado para copar sus parcelas y generar cambios políticos a través de múltiples procesos de reformas parciales y agregadas. En la actualidad, las fronteras entre el Estado y la sociedad son difusas y existen diversos canales de interrelación.<sup>84</sup> De modo que ya no son suficientes las posturas revolucionaria y reformista porque los cambios políticos se juegan en el Estado y contra él, en las relaciones entre la sociedad y las instituciones, y en los procesos de autonomía y autogestión de la sociedad civil frente al Estado.<sup>85</sup>

La crítica a los partidos y al Estado refleja una desconfianza más profunda contra los mecanismos de delegación y el mundo institucional. La delegación supone el uso instrumental de medios dirigidos a conseguir fines: construir organizaciones para conseguir afuera —en el mercado y en el Estado— conquistas democráticas para la población representada. La profundización de la democracia supone, en cambio, acercar los medios a los fines exigiendo coherencia

---

<sup>84</sup> Cunill, Nuria; **Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social**; Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, Nueva Sociedad, Venezuela, 1997, p.59.

<sup>85</sup> Sarmiento, Libardo, **Utopía y sociedad. Una propuesta para el próximo milenio**, Fescol, Colombia, 1996, p. 117.

programática entre ellos; no toda forma organizativa o artimaña política es válida para conseguir un fin. Más aún, los medios --las organizaciones y prácticas políticas-- se convierten en espacios privilegiados para la vivencia democrática. El giro de la atención obedece a la mirada autorreferencial de la democracia, que se extiende hacia los medios convirtiéndolos en fines de las prácticas democráticas.

La sospecha contra todo lo que signifique macroorganizaciones resulta de dudar que la democracia es un estado de cosas guardado en algún lado. El giro aquí consiste en que la democracia ya no sería un estado de cosas (instituciones, normas, recursos) al que se puede llegar un día, o paso a paso, sino un conjunto de procesos sociales y políticos en los que se disputa continuamente la posibilidad de profundizar la participación.

Las organizaciones y los medios se justificaban por la promesa de conquistar el Estado y a partir de él, recrear el orden social en su conjunto. Esta visión fue compartida por la derecha y por la izquierda. Otras gamas del espectro no fueron ajenas al espíritu de la época y compartieron el referente del Estado como posibilidad de construir el orden deseado. Hoy, la búsqueda de objetivos políticos se disgrega en múltiples vías, no todas instrumentadas por una organización ni participes de una visión de reorganización social en su conjunto. En el imperio del pragmatismo se valora lo inmediato; la conquista segura, aunque parcial, es mejor que una simple promesa.

Más allá de la crítica a los procedimientos y a las instituciones, se aspira a extender las esferas y los temas que determinarían el fortalecimiento de la democracia.

La democracia no se juega únicamente en la construcción de alternativas hegemónicas en el Estado; el hecho de que haya sido así, explicaría la escasa profundidad de las prácticas democráticas desde el Estado.<sup>86</sup> Ahora se exige la extensión de las prácticas democráticas al mercado, a la familia, a las relaciones entre géneros, al barrio y a la localidad, a la escuela y a la cultura y por supuesto, a las organizaciones políticas y gremiales. El anhelo de democracia extiende sus fronteras con la participación directa de los involucrados en los procesos de toma de decisiones, en los aspectos constitutivos de las relaciones políticas y sociales, sin delegación del poder y aun menos de la voluntad.

La pequeñez de la política tradicional es evidente cuando se consideran las nuevas sensibilidades temáticas de la cultura democrática. Los derechos humanos, los derechos sociales, económicos y políticos fundamentales, el medio ambiente, la recuperación del espacio público, de la cultura, las especificidades étnicas con sus exigencias de pluralismo jurídico e institucional, los derechos de las mujeres, de los niños, de la tercera edad, de los desposeídos. Asistimos a una irrupción de nuevos valores democráticos que no son bienes transables, es decir, que no son servicios materiales.

Mientras que el juego político partidista en el Estado consiste en un reparto de bienes que sirven de mediación con la sociedad, cuyo control y transacción aseguran la reproducción de las redes burocráticas y partidistas. ¡Cuán difícil es transar un porcentaje de derechos humanos por un porcentaje de espacio público o

---

<sup>86</sup> Bovero, Michelangelo, "Las desilusiones de la democracia", en Pedro Santana (comp.), *Las incertidumbres de la democracia*, Ediciones Foro Nacional por Colombia, Colombia, 1995, p.98 y ss.

por una cuota de género! Claro está que los aspectos materiales de estas nuevas sensibilidades culturales están sujetos a transacciones y permiten la renovación de las prácticas instrumentales y burocráticas. Sin embargo, lo novedoso, que no se agota en su expresión material, es el surgimiento de una cultura de los derechos, de exigencias posmateriales, culturales en sentido pleno, que imponen límites al poder estatal y privado. De ahí las dificultades para canalizar plenamente las nuevas exigencias democráticas con ofertas partidistas y burocráticas.

La crisis programática y de sentido de la democracia partidista y del Estado es el último eslabón asociado a las esperanzas suscitadas por la democracia participativa. No hace mucho se teorizaba la autonomía relativa de lo político ante la lógica implacable de la acumulación. Hoy, no sin sarcasmo derrotista, se habla de la autonomía absoluta de los imperativos económicos que obligan a Estados y partidos políticos y, más allá, al conjunto de la sociedad, a tomar decisiones congruentes con la extensión de los procesos de acumulación y los intereses privados. La tecnocracia pública y empresarial define las agendas de los Estados y los partidos, y deja un inmenso vacío de sentido en el quehacer social. La democracia participativa sería el escenario donde se juega la repolitización de la sociedad alrededor de temas no relacionados necesariamente con los intereses privados y de los grandes grupos transnacionales.

Pero las esperanzas depositadas en las prácticas participativas tienen un límite absoluto compartido con la democracia representativa y el Estado liberal. La crítica, siempre cierta en última instancia, es que no pueden abolir las desigualdades sociales. Ninguna ampliación de la democracia logra la igualdad de condiciones para que todas las clases y grupos sociales participen en la toma de decisiones

colectivas y en el reparto de la riqueza socialmente producida. Además, la desigualdad económica y social corroe continuamente la igualdad política y, por tanto, mientras existan esas diferencias no habrá un pleno ejercicio democrático. La contienda ideológica se limita a perfeccionar las reglas y procedimientos formales.<sup>87</sup> El eslabón más importante para el fortalecimiento democrático parece quedarle grande a las expectativas más optimistas acerca de la democracia participativa, cuya vocación no es resolver el profundo precipicio entre democracia e igualdad.

La democracia participativa amplía el número de actores (ciudadanos, comunidades, pobladores, asociaciones profesionales, sectores sociales), los escenarios (gobiernos locales, instituciones del Estado encargadas de las políticas sociales, del medio ambiente y de la justicia) y la intensidad (procesos continuos y múltiples) de la democracia. Por ello se asocia directamente la participación con un fortalecimiento de la democracia.

No obstante, una revisión más detallada de las prácticas participativas arroja dudas en torno a esa relación entre participación y democracia. Y los defensores de la profundización de la democracia no coinciden en una interpretación unánime acerca de prácticas tan diversas como las siguientes. En nombre de la participación ciudadana y comunitaria en la justicia, en México se acude cada vez más al linchamiento popular de los delincuentes. En nombre de la participación en la seguridad ciudadana, en Colombia se fomentan las autodefensas y asociaciones civiles armadas que no sólo disputan el monopolio de las armas al Estado sino que involucran a números cada vez mayores de la población en actos de guerra. En nombre de la participación de la sociedad en áreas de interés colectivo se impulsan

---

<sup>87</sup> Miliband, Ralph; *El Estado en la sociedad capitalista*, Siglo XXI Editores, México, 1970, pp. 25 y ss.

procesos de privatización de las empresas estatales. En nombre de la participación de los beneficiarios de las políticas públicas se estimula la competencia entre comunidades pobres por los recursos estatales, al fomentar el enfrentamiento y no la solidaridad. En fin, en nombre de la participación de cada sector social en los asuntos de su interés particular se fortalecen los procesos de fragmentación social y se bloquea la creación de referentes comunes en la construcción de intereses colectivos generales.<sup>88</sup>

Esta enumeración indica las dificultades existentes para establecer los alcances y los límites de la democracia participativa. La participación ciudadana no es sólo un nuevo terreno para la expresión de conflictos e intereses que contribuye al fortalecimiento general de la democracia. Vivimos una época fundacional de nuevas prácticas políticas donde el conflicto principal gira en torno de la definición de las reglas del juego, la institucionalidad y las fronteras de la democracia participativa entre estrategias diferentes y contradictorias que no comparten un mismo propósito democratizador.

Considérense ahora dos de las estrategias que se disputan el sentido y el alcance de la participación. La primera se inspira en las leyes del mercado y en el funcionamiento de las empresas privadas. La segunda se origina en la reestructuración de los valores y prácticas del campo popular. Las energías de los actores políticos e institucionales se despliegan frente a esas opciones de recomposición social. Un análisis más completo incluiría otras estrategias que se disputan la hegemonía de la democracia participativa, como las reformas del

---

<sup>88</sup> Reumirce, Red Universitaria para el Monitoreo a las Políticas Públicas, *Evaluación de la calidad de los procesos de la Red de Solidaridad Social*, Cider, Universidad de los Andes, Colombia, 1996, p.19.

régimen político y la recomposición de las estrategias burocráticas y de reproducción de los partidos políticos.<sup>89</sup>

La principal fuerza orientadora de las reformas de los Estados de América Latina es el afán por hacer eficientes el gasto y la administración. Desde los años setenta, esta opción ha elegido el mercado como modelo para reformar el Estado. Las supuestas leyes del mercado y las reglas de funcionamiento de las empresas particulares serían la solución para asignar los recursos de la sociedad, mejorar el funcionamiento de las empresas de servicios e inspirar la reconstrucción de los sistemas políticos.

En las dos últimas décadas ha ocurrido un gran cambio en la composición del campo popular, con profundas repercusiones en las prácticas organizativas y de representación de los intereses sociales.

El mundo popular se organizó principalmente alrededor del trabajo en las empresas estatales y privadas, a partir del lugar que se ocupaba en la actividad económica y las organizaciones que demandaban servicios conexos a la vida barrial. Las relaciones salariales y el sistema productivo dieron origen a los principales temas de identidad y movilización: aumento de salarios, reducción de la jornada laboral, mejora de las condiciones y la seguridad en el trabajo, cuestionamiento a la propiedad y acceso a los medios de producción. Los sindicatos defensores de los intereses gremiales, los partidos políticos promotores de derechos

---

<sup>89</sup> Ochoa, Doris y Darío I. Restrepo, "Balance político de la descentralización", **Descentralización, desarrollo institucional y democratización**, ESAP-Ministerio del Interior-Fondo para la Participación Ciudadana, Colombia, 1997, p. 116.

y aspiraciones políticas de los trabajadores y las organizaciones que demandaban servicios fueron las principales expresiones organizadas de lo popular.

Las relaciones con el mercado y el Estado eran de rechazo, reforma o incorporación, pero siempre basadas en la exterioridad de lo popular con respecto al Estado y al mercado. La organización social y política de lo popular generó instrumentos de lucha para "arrancar desde afuera" reivindicaciones materiales, derechos y políticas favorables. Las principales manifestaciones populares y sus mecanismos de mediación con otros sectores sociales y políticos giraron en torno a la práctica representativa, gremial y política.

Los nuevos movimientos sociales que surgieron desde principios de los años setenta tienen otro origen, temas diferentes de articulación social y formas distintas de organización y representación de sus intereses. En cuanto al origen, no es tanto la unidad productiva como el territorio: barrio, vereda, localidad y región (Restrepo y Novoa, 1996). Las nuevas agrupaciones sociales, que no comparten un lugar en el proceso productivo, constituyen un sector poblacional vulnerable: tercera edad, mujeres, niños, jóvenes, pobres. La identidad cultural es un motivo poderoso para la agrupación de intereses: lengua, etnia, creencias religiosas, cultura local. Y los valores positivos suscitan importantes expresiones de actividad política y social: derechos humanos, derechos fundamentales, medio ambiente, calidad de vida, convivencia y seguridad ciudadana.

Los temas de articulación de sus intereses no se refieren prioritariamente a la defensa de un puesto de trabajo, el salario o las condiciones laborales. Las nuevas sensibilidades políticas demandan la recuperación del espacio público, exigen

transparencia en la gestión estatal y la prestación de servicios básicos, buscan incidir en las políticas territoriales, culturales o de sectores específicos y se articulan alrededor de temas relacionados con la calidad de vida y el bienestar.

Los nuevos valores democráticos promueven una cultura de los derechos, es decir, de la imposición de límites a todo poder: estatal, privado, social, cultural y aun del poder humano sobre la naturaleza. La dialéctica de los derechos contra el poder lleva a defender políticas de discriminación positiva en favor de los sectores desvalidos y, sobre todo, a concebir la democracia como el derecho a la participación de todos los grupos sociales en las políticas de interés colectivo.

En cuanto a las formas de organización y representación de intereses, si bien no descartan las agremiaciones y expresiones partidistas, los nuevos actores sociales buscan la participación directa en las políticas de su interés y, por ende, en todas las estructuras de poder, en las organizaciones sociales mismas, en el Estado y en el mercado en tanto espacios de promoción social (Cunill *et al.* 1996).

La diferencia más destacada entre las viejas y las nuevas organizaciones populares es el deseo de cerrar las distancias con la esfera política, sobre la que antes se influía de manera instrumental desde afuera a través de organizaciones específicas. Hoy se pretende participar directamente en la construcción de la democracia, la sociedad, el mercado y el Estado. Por motivos diferentes, en esta frontera también se combate la maraña de intermediaciones entre sociedad y Estado, demandas sociales y ofertas estatales, políticas públicas y beneficiarios.

Incluso las prácticas sindicales se impregnan de sensibilidad participativa y aparecen organizaciones sindicales sociopolíticas y un sindicalismo participativo. Las primeras evocan el quiebre de la frontera productiva para el ejercicio laboral y el compromiso con asuntos políticos generales, ante todo con el entorno espacial de las empresas y la vida local. El segundo impulsa un cambio de actitud en la unidad productiva mediante estrategias de colaboración y de copropiedad de los activos de la empresa. Por otra parte, las organizaciones gremiales también participan en contratos con el Estado y el sector privado presentando proyectos para competir en el manejo de servicios, fondos sociales y programas de desarrollo de sus afiliados, tal y como lo hacen las empresas privadas o estatales.

El debate en lo referente a las limitaciones de los nuevos movimientos sociales en la construcción de la esfera participativa y la democracia son importantes incluso para quienes depositan sus esperanzas en las nuevas sensibilidades políticas. Suele afirmarse que son movimientos monotemáticos porque se estructuran a partir de intereses territoriales, culturales, derechos y grupos de población muy específicos. Puesto que el complejo universo de la política sólo se reconocería a partir de la defensa de aspectos particulares, estos movimientos no pueden pronunciarse respecto de temas más generales o no relacionados directamente con sus problemas y grupos de interés. Por tanto, si bien fortalecen el tejido social y dan sentido a la política, no estarían capacitados para proponer temas programáticos generales, los cuales son necesarios para dar unidad simbólica a la sociedad y generar alternativas políticas.

En el pasado, la democracia implicaba construir espacios de unidad en la diversidad que pretendían generar un escenario común benéfico para todos. La

confluencia de sectores sociales, temas y aspiraciones políticas en una plataforma unitaria daba lugar a una jerarquía única de valores y reivindicaciones. En la cúspide de la agenda política unitaria se colocaba la conquista de espacios de poder para la dirección del movimiento político, y éste podía negociar valores específicos de la plataforma unitaria para garantizar el acceso al poder.

Esta práctica parece sospechosa, o al menos insuficiente, puesto que hoy la democracia implica el paso de la búsqueda de la unidad a la coordinación, circunstancial o permanente, entre sectores y reivindicaciones sociales (Witherford, 1994). Y aún más, cada sector social, derecho y aspiración es defendido por su propia validez y no puede someterse a una jerarquía única de valores. Tampoco existe disposición para renunciar o sacrificar la especificidad de un valor o grupo social a cambio de que lleguen al poder quienes representan la unidad social.

No faltan razones históricas para explicar esa desconfianza. Pero la sospecha no resuelve la urgencia de construir referentes que ordenen la acción social y la democracia y trasciendan las particularidades de las nuevas subjetividades políticas. Chantal Mouffe (1995) expresa ese reto de modo esperanzador:

Para pensar en términos políticos hoy día y para comprender la naturaleza de las nuevas luchas y la diversidad de relaciones sociales que "el proceso revolucionario" aún tendrá que abarcar, es indispensable desarrollar una teoría del sujeto como actor descentrado y destotalizado, un sujeto constituido en el punto de intersección de una multiplicidad de posiciones entre las que no existe una relación apriorística ni necesaria, y cuya articulación es el resultado de las prácticas hegemónicas [...] La democracia radical exige que reconozcamos las diferencias: lo

particular, lo múltiple, lo heterogéneo y, en efecto, todo aquello que ha sido excluido del concepto del hombre en abstracto.

El desengaño con las estrategias totalizantes y las plataformas de unidad que escamotean la diversidad social ha dado lugar a una concepción de la democracia para todos: la construcción de escenarios en los que se puedan expresar y potenciar los valores y reclamos de sectores diversos. Por esta vía se llega a una concepción procedimental de la democracia que reclama un orden institucional y jurídico que exprese la heterogeneidad de valores y aspiraciones políticas. Paradoja histórica de las transformaciones culturales, pues lo que permitió soñar una superación de la democracia instrumental y formal atribuye a la democratización la tarea de perfeccionar los procedimientos y espacios políticos. La diferencia reside en que antes el orden institucional y jurídico por construir debía ser único, y hoy es heterogéneo, tanto como los sujetos y los valores que constituyen la sociedad.

La democracia representativa mantiene, entonces, la perspectiva de la democracia liberal (en tanto transacción entre grupos de interés y valores específicos) en la que la democratización consiste en construir las reglas del juego para las transacciones, y el interés público y general es el resultado de la sumatoria de intereses particulares (principio de la lógica utilitarista) o de la mayoría (principio de la democracia liberal). Por ello, la democracia participativa puede profundizar la crisis política en cuanto que los representantes no son portadores de valores comunes e intereses generales y en la transacción priman los sectores más fuertes en el mercado y en el Estado.

Así, queda aplazado el reclamo de Jean Jacques Rousseau de construir la política a partir del acuerdo en torno a un interés general que supere los intereses particulares y las mayorías circunstanciales. Pese a ello, tal reclamo sigue siendo el referente para evaluar las realizaciones políticas del sistema democrático, bien sea representativo o participativo. Para que el interés general deje de ser un referente y se convierta en eje central de la actividad política no es suficiente apelar a la moral en el sentido de buena voluntad de los mandatarios. Aquí no se critica el voluntarismo que acompaña a toda acción política, ni se desprecia la necesidad de una moral pública, sino que se reclama la construcción de una estructura institucional, económica y política donde la virtud pública sea moralmente necesaria y naturalmente obligatoria para el funcionamiento del sistema.

El eslabón entre participación y democratización aparece, entonces, cuando la participación pone la política al alcance de un mayor número de población, sectores sociales, aspiraciones y derechos específicos. La fragilidad de ese vínculo se revela cuando la participación perfecciona los espacios y procedimientos políticos pero expresa únicamente valores específicos. Y se abre un precipicio cuando la participación promueve los derechos de las comunidades, la tradición y la cultura anclados en prácticas autoritarias y excluyentes.

De manera más general, la democracia participativa plantea una grave interrogante a la acción colectiva: ¿qué valores pueden dar lugar a una acción colectiva que comprenda sectores y aspiraciones sociales diversos? En otras palabras, en una situación de conflicto entre valores distintos, ¿cómo se emprende una acción justa si ningún sector social desea sacrificarse por otro y el ideal de la democratización es lograr la pluralidad de aspiraciones diferentes?

Si la respuesta fuese defender una estructura piramidal de valores se violentaría la nueva subjetividad política, y lo máximo que se podría esperar es que las prácticas hegemónicas reconozcan paulatinamente los derechos y valores minoritarios. Esta opción acepta la existencia de valores subalternos que pueden abrir espacios de autorrealización siempre y cuando no comprometan los valores superiores.

Si la respuesta fuese defender los procesos de transacción y negociación particulares para que el resultado de la acción justa se defina social e históricamente, se comprometería la estabilidad normativa. Los valores positivos y sustantivos de la democracia quedarían sometidos a una negociación continua en la que la correlación de fuerzas podría llevar a la imposición de las aspiraciones y reclamos de los más fuertes.

En términos generales, el pluralismo normativo y valorativo que promueven los nuevos movimientos sociales genera nuevas dificultades para la concepción y la práctica de la democracia. En particular, se desdibujan los referentes globales del orden social deseable, aumenta el descrédito de las concepciones sustantivas de la democracia en favor de la heterogeneidad valorativa, y se problematiza la búsqueda de acciones colectivas y de concepciones generales de justicia y democracia.

El abismo más conocido entre participación y democratización consiste en que las grandes decisiones de la política y de la economía rebasan los lugares, los temas y las formas de organización y representación inducidas por la democracia participativa. Así, las prácticas participativas no pueden aún dar un sentido global a las decisiones sociales, y tienen dificultades para influir en esos escenarios

institucionales que siguen siendo potestad de los niveles superiores del Estado, la tecnocracia, los partidos políticos, los grandes agentes del mercado y los poderes internacionales.

Los comentarios acerca de la recomposición de los actores sociales a través de las prácticas participativas deben estar precedidos por una advertencia. En el mundo real, las estrategias mencionadas no se encuentran en un estado puro, son tipologías que ayudan a captar las potencialidades, los dilemas y las insuficiencias estructurales de la democracia participativa en su estado de gestación. La realidad es siempre el resultado sistémico de las diversas fuerzas y, por lo tanto, es cambiante, incompleta e inestable.

Las dos estrategias mencionadas comparten la desconfianza hacia el Estado y los partidos políticos. Dudan que el Estado pueda garantizar la construcción de un orden deseable en la distribución social de la riqueza y en la toma de decisiones políticas en lo relativo a los temas de interés colectivo. Los partidos son insuficientes o inadecuados para servir de mediadores en las relaciones entre los particulares y el Estado.

Por tanto, la estrategia que favorece el mercado y los valores de los nuevos movimientos sociales combate el entramado de intermediaciones entre el Estado, la sociedad y el mercado. A cambio, reclama una participación más directa de la sociedad (consumidores, agentes económicos, grupos sociocomunitarios, pobladores) en la apropiación de las políticas públicas (propiiedad de las empresas, delegación de funciones estatales, participación en la toma de decisiones, ejecución de políticas por organizaciones sociales con o sin ánimo de lucro, control social sobre mandatarios, presupuestos y resultados).

Ambas posiciones comparten también la crítica a la política como enfrentamiento ideológico de opciones globales que expresan alternativas valorativas universales. Desde la perspectiva pro mercado, la política partidista y el Estado obstruyen la asignación de recursos revelada por el mercado por cuanto introduce elementos ideológicos *ineficientes* en la asignación de recursos. El papel de la política y del Estado debe ser el de generar las condiciones generales --en educación, salud, derechos sociales, económicos y políticos-- para que la población pueda competir en el mercado y optar por los bienes y valores de su elección. La libertad y la igualdad se alcanzan por añadidura, es decir, son subproductos de las condiciones de elección individual y del marco institucional y procedimental que les sirve de soporte.

Desde la perspectiva de las nuevas subjetividades políticas que expresan los movimientos sociales, la política y el Estado niegan la heterogeneidad de los valores de la sociedad recurriendo al imperialismo valorativo no sólo contra las minorías sino también contra la participación social en la definición de las políticas de interés colectivo.

La política y el Estado deben construir las condiciones generales --pluralismo institucional, jurídico y valorativo-- para que la población tenga derecho a definir las políticas públicas de interés particular y colectivo.

Esta coincidencia evoca un cambio cultural más general: la crisis de la modernidad (Restrepo, 1994). El concepto de lo público remite a un interés general distinto de los intereses de individuos, familias y empresas. El interés público se delegó en el Estado como promotor y garante a través de las instituciones, las normas, la burocracia y los presupuestos. La sociedad construyó organizaciones que mediaban ante el Estado, a través de la representación gremial y política, para que éste incorporara los intereses públicos. Uno de los rasgos de la crisis de la

modernidad es el cuestionamiento a tal función del Estado y el reclamo de un mayor protagonismo de la sociedad en las políticas de interés colectivo. Lo público se convierte entonces en una esfera de concurrencia entre el Estado y los particulares que debe trascender la racionalidad estatal y los intereses privados.

Mario Moya Palencia explica que la sociedad democrática tiene que autodefinirse como una *sociedad pluralista*, en cuanto supone un conjunto orgánico de partes diferenciadas en intereses parciales. Y eso quiere decir que un partido político; es una parte, un conjunto de hombres y de grupos movidos por un interés común que buscan participar y organizar su participación en el seno social, y que como partidos se suponen diferentes a otras partes de la misma sociedad.<sup>90</sup>

Podría hablarse de tres clases de participación política. En primer lugar, la participación política *institucional* que es la que conduce a la representación, con mecanismos como el sufragio, el *referéndum* y el ejercicio de los cargos populares.

Existe una segunda clase de participación política que se designará como participación *cotidiana*, la cual aunque no conduzca a la representación, se expresa mediante la acción de los grupos, sindicatos, medios de comunicación, prensa, partidos, grupos de interés o de presión, no orientada hacia proponer candidatos o representantes para los órganos de poder, sino de influir en quienes detentan los órganos de poder, en ese momento, para la conducción del estado de una u otra manera.

Y por último, cabe citar una tercera clase de participación política que es la

---

<sup>90</sup> Moya Palencia, Mario; **Democracia y Participación**; UNAM, México, 1998, pp.30 y ss.

participación *revolucionaria* que se presenta cuando un pueblo, o un sector mayoritario del pueblo, dadas las condiciones políticas en que vive, decide que la única forma de transformar, de metabolizar las instituciones o las relaciones de la sociedad, es a través de un cambio violento, de un cambio revolucionario, y que por supuesto es una forma muy importante históricamente, de participación política. Esta forma de participar no es aceptable, por supuesto en ningún orden jurídico de cualquier país que se precie de valorar su *estado de derecho* y en México, queda salvaguardada esta situación en el título noveno, intitulado: “De la inviolabilidad de la Constitución”, consistente en un sólo artículo: el 136 y último de la Carta Magna.

Algunos especialistas en la materia, como Bidart Campos, caracterizan el sistema pluralista como aquél que en primer lugar estimula el funcionamiento de una *sociedad abierta*; determina reglas de juego electoral competitivas; establece libertad de asociación política; promueve la apertura de la dirigencia sin discriminaciones de sexo, de clase, de origen, etc., Y sin exclusiones arbitrarias; concerta o negocia las decisiones de política con los sectores, interesados, y combate los privilegios económicos y sociales.<sup>91</sup>

En estos grandes rasgos caracteriza Bidart Campos la sociedad pluralista, la sociedad que tiende a abrirse y no a cerrarse, la sociedad que busca la flexibilización y no la esclerosis, la que promueve la participación de los grupos y no la claustración o la obstruye; la que busca ampliar el sustentamiento de su poder político y no traducirlo; la que fomenta la libre discusión, el principio de la deliberación para ventilar los asuntos públicos; la sociedad que se apoya en los sectores o clases sociales más amplios que forman parte de ella, con objeto de erigir

---

<sup>91</sup> Bidart Campos, Germán; *Doctrina del Estado Democrático*; Themis, Argentina, 1989, p. 39.

las estructuras de poder; la que combate los privilegios de los sectores o grupos minoritarios, con objeto de establecer, en la medida de la evolución del pueblo, la igualdad colectiva.

Por eso todo proceso de participación, si se analiza bien, tiene dos vertientes de participación política. Estas dos vertientes son la de *integración* y la de *disensión*. Pero estos procesos están unidos dialécticamente y están también recíprocamente condicionados.

Por supuesto que en la *relación mando-obediencia*, que es la relación tradicional del poder y que bajo cualquier figura, cualquier sistema político, económico o social, cualquier estructura constitucional, es la relación esencial, se da en primer lugar un proceso de integración que es *aditivo* y *unificador*, busca la unidad democrática aunque no la uniformidad, y proscribire la intolerancia, la rigidez, o la persecución. En una sociedad abierta el propio estado debe fomentar una integración nacional por un proceso aditivo y unificador, no excluyente, buscando esa unidad democrática, que no sea uniformidad; pero, al mismo tiempo, debe promover la *coparticipación conflictiva*, o sea la segunda vertiente en todo proceso de la participación política que es la *disidencia*, y organizar la discrepancia legal, descartando la violencia y la ilegalidad, en busca de un mayor número de protagonistas interesados.

Así que el proceso de participación en un estado democrático, en una sociedad abierta o que pretende abrirse cada vez más, implica una relación recíprocamente condicionada de esos dos procesos, el *integrativo* y el de *disidencia*, porque además son dos procesos tan íntimamente vinculados que no se pueden dar

uno sin otro, ya que cuando hablamos de que la integración debe hacerse buscando la unidad democrática y no la uniformidad, aludimos a la conjugación de las distintas fuerzas, facciones, clases, grupos, asociaciones, sectores, que forzosamente piensan distinto, tienen intereses a veces contradictorios, y juegan su papel en la sociedad de diversa manera. Por eso el pluripartidismo, al mismo tiempo que supone el asegurar la disensión política y organizar la discrepancia. Sentando condiciones jurídicas y reales para que esta discrepancia se ejerza y se manifieste, implica que el Estado, gracias a asegurar esa discrepancia, robustece la otra parte del proceso de participación, que es la aditiva, el proceso de integración nacional, de unidad democrática, porque en la medida que exista una expresión cabal de las distintas formas de pensar y de los distintos intereses de que se compone la sociedad, el Estado va a tener una mayor sustentación de su propio poder.

Por supuesto, la participación puede ser *pasiva* en una sociedad. De hecho grandes sectores sociales, sobre todo en las sociedades menos desarrolladas, cultural, social y económicamente, casi no tienen otra forma de participar que la *participación pasiva*, que el consentimiento presunto con los actos de los gobernantes; pero lo que se busca en un proceso de democratización política, es que la participación pasiva se vuelva participación *activa*; porque las intervenciones positivas hacen más sólida a la comunidad y porque de esta manera, como decía Jellineck, "se transforma la obediencia en energía de poder y la relación representativa de la sociedad gobernándose a sí misma, la relación mando-obediencia, no solamente se conduce de arriba hacia abajo, sino también de abajo hacia arriba."<sup>92</sup>

---

<sup>92</sup> Jellineck, George, *Teoría del General del Estado*, UNAM, México, 1990, p. 47.

De ahí el tránsito de la idea de representación concebida como un mero mandato jurídico otorgado a los gobernantes o representantes, a la idea de representación como un concepto sociológico, como un reflejo o un retrato de las fuerzas disímbricas, de las distintas clases, estratos y elementos que componen a la sociedad contemporánea.

Acerca de muchos aspectos del gobierno, que abarcan desde las decisiones políticas fundamentales hasta las minucias de la administración, el único público significativo consistiría en uno o más grupos de presión; por lo tanto se puede pretender que el proceso de debate depende enteramente, en ocasiones, de los grupos de presión, y en todo momento es probable que dependa de ellos en cierta medida.

Por "grupos de presión" se entiende, simplemente, todo grupo organizado que intenta influir sobre las decisiones del gobierno sin buscar ejercer él mismo los poderes formales de éste. La parte final de la definición se dirige generalmente a distinguir al grupo de presión de un partido político o grupo de conspiración, mientras que el énfasis sobre las organizaciones lo distingue de una muchedumbre u otro conjunto espontáneo de individuos. Siempre de acuerdo con el uso establecido, no quiere decir lo anterior que al denominar grupos de presión a una organización, que su objetivo único o incluso principal sea el de influir sobre el gobierno; sólo decimos que, ocasionalmente, busca ese objetivo.

Las disputas acerca de la terminología son con frecuencia improductivas, pero en este caso, el autor de la presente tesis considera necesario decir por qué rechaza otra denominación generalizada: la de "grupos de interés". El problema con

esta denominación reside, pensamos, en el riesgo de confundirla con otros usos establecidos; por un lado, los "grupos de interés" se contrastan a menudo con los grupos de "actitud", los grupos "promocionales" o de "causa", como medio de clasificación dentro de la población general de grupos de presión. Aún, así, el término está expuesto a objeciones, pero tiene una referencia establecida con aquellos grupos de presión cuyos miembros están unidos por un interés común, normalmente de tipo económico u ocupacional (gremial); es mejor conservarlo exclusivamente para este fin.<sup>83</sup>

Rodrigo Borja opina que además de los partidos y grupos políticos organizados, interviene en el proceso democrático un género especial de organismos que, sin ser propiamente políticos, se ven sin embargo precisados a entrar en el campo de las relaciones públicas para defender sus intereses económicos.<sup>84</sup> Esos organismos son los *grupos de presión*. "se entiende por tales, cita García-Pelayo, unos grupos que, sin tener fines específicos o únicamente políticos, están unidos por ciertos intereses comunes que intentan defender mediante su influencia sobre los órganos estatales y las organizaciones políticas, tratando de dirigir la acción de éstas en un determinado sentido. "<sup>85</sup>

A diferencia de los partidos políticos, los grupos de presión no buscan el ejercicio directo del poder ni pretenden para sus miembros la ocupación de las posiciones gubernativas del estado, sino que tratan de condicionar las decisiones de aquél. Los partidos quieren conquistar el poder mientras que los grupos de presión

---

<sup>83</sup> Véase: Castles, F.G.; **Pressure Groups and Political Culture**, Routledge & Kegan Paul, EE.UU., 1997, pp2- 3

<sup>84</sup> Borja, Rodrigo, **Derecho Político y Constitucional**, FCE, México, 1991, p.212.

<sup>85</sup> García-Pelayo, Manuel; **Derecho Constitucional Comparado**, FCE, México, 1989, p.196.

actúan sobre el poder, pero desde el exterior. En otras palabras, los grupos de presión intentan influir sobre el mando del estado pero sin asumir responsabilidad política directa. Así también hay que señalar que estos grupos han transformado el concepto ortodoxo, logran insertarse al aparato burocrático, legislativo, financiero y en cuadros organicos como el IPAB, o la CNBV.

Por otro lado, los grupos de presión no tienen una concepción política global ni se sienten responsables de la conducción del país, sino que defienden los intereses económicos de un grupo y sólo les preocupa el círculo limitado de problemas relativos a los intereses de ese grupo. Aquí esta otra de las diferencias con los partidos políticos y con las asociaciones políticas. La decisión de éstos deriva de una visión global de la sociedad y no solamente de la visión de un grupo dentro de esa sociedad. Esto ha llevado a pensar que los grupos de presión, al defender intereses concretos de un sector social y al suscitar enfrentamiento con los demás sectores, son siempre factores desintegradores, a diferencia de los partidos y de las asociaciones que operan en un plano superior y presentan soluciones que son ya síntesis de intereses sociales.

#### **4.5 LOS PARTIDOS POLITICOS**

En México, nuestro sistema jurídico, en su artículo 41 constitucional, establece a los partidos políticos como entidades de interés público, que ostentan el monopolio de la participación electoral para la conformación de los poderes ejecutivo y legislativo y en este sentido, son el único medio ciudadano para su participación en las vías de acceso al poder.

En su segundo párrafo el Art. 41 establece que "Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con sus programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Solo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos"<sup>96</sup>

En 1986 se consagra por vez primera en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el derecho de los partidos políticos que cuentan con reconocimiento legal a recibir financiamiento público para desarrollar las actividades tendientes a la obtención del sufragio popular. A partir de entonces y sobre esta base, en la legislación reglamentaria en materia electoral se han establecido, desarrollado y perfeccionado una serie de disposiciones que han tenido como propósito regular de manera cada vez más clara, precisa e integral el régimen financiero de los partidos políticos nacionales y, más recientemente, a partir de 1996, el de las agrupaciones políticas nacionales.

El Código Federal Electoral, legislación reglamentaria surgida de la reforma constitucional de 1986, precisa que los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades en complemento de los ingresos que perciban por las aportaciones de sus afiliados y organizaciones. El 50% del monto de financiamiento que determinará la autoridad electoral conforme a los procedimientos previstos por la propia ley, se distribuía de acuerdo con el número de

---

<sup>96</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- IFE.-2000

votos alcanzado por cada partido político en la última elección de diputados federales y el otro 50% en función del número de diputados federales obtenidos. Ya desde entonces se disponía que no tendrían derecho al financiamiento público los partidos políticos que no hubiesen obtenido el porcentaje de votación nacional requerido para conservar su registro, que hasta la reforma de 1996 se mantuvo en 1.5%, y se fijó el mandato de que los partidos políticos justificaran anualmente el empleo del financiamiento ante el organismo depositario de la autoridad electoral. En la legislación reglamentaria emanada del proceso de reforma constitucional que en materia político-electoral se aprueba en 1989, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), hoy vigente, se introducen cuatro modalidades diferenciadas de financiamiento público:

Por actividad electoral, otorgado en relación directa con el número total de votos obtenidos por cada partido en las elecciones de diputados y senadores.

Por actividades generales, distribuido de manera paritaria entre todos los partidos políticos.

Por actividades específicas, la autoridad electoral podía autorizar anualmente el suministro de una cantidad no mayor al 50% de los gastos comprobables erogados por cada partido político en actividades destinadas a la educación y capacitación política, la investigación socio-económica y las tareas editoriales.

Por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos, asignado en relación directa con el número de diputados y senadores que conformara la representación

parlamentaria de cada partido.

Asimismo, se introduce un conjunto de disposiciones específicas para determinar la forma en que se les otorgaría financiamiento público a los partidos que hubiesen obtenido su registro en fecha posterior a la última elección, distinguiéndose para tal efecto entre las modalidades de registro definitivo y de registro condicionado que la propia legislación electoral contemplaba.

La reforma constitucional y legal aprobada en 1993 introdujo algunos cambios e importantes innovaciones en materia de régimen de financiamiento de los partidos políticos, entre las que merecen ser destacadas las siguientes:

Se definen, delimitan y reglamentan puntualmente, y por vez primera, las fuentes privadas de las que pueden recibir financiamiento los partidos políticos. El financiamiento privado autorizado comprende cuatro fuentes diferenciadas: por militancia; de simpatizantes; autofinanciamiento y; rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

Se agrega una modalidad adicional de financiamiento público orientada a promover el desarrollo de los partidos políticos cuyo nivel de votación en la elección precedente hubiese quedado comprendido entre el 1 y el 5% del total emitido o, en su caso, de los que obtuviesen su registro en fecha posterior a la última elección.

Se enumeran por vez primera de manera explícita y exhaustiva las diversas instancias públicas y privadas, tanto nacionales como extranjeras, que están impedidas legalmente para realizar cualquier tipo de aportación o donativo a los

partidos políticos.

Se ratifica la disposición en el sentido de que no tendrían derecho a recibir financiamiento público los partidos políticos que hubiesen perdido su registro, pero ajustándose en lo consecuente a los cambios introducidos en las causales de pérdida de registro relacionadas con el nivel de votación obtenido por un partido político a nivel nacional.

En este sentido, la ley disponía que si un partido político contaba con registro definitivo, sólo lo perdería en caso de no obtener por lo menos el 1.5% de la votación nacional emitida en dos elecciones ordinarias consecutivas. Esta disposición no aplicaba para los partidos que contaban con registro condicionado o participaban en forma coaligada en una elección, quienes lo perdían en caso de no obtener el 1.5% de la votación nacional en una elección federal ordinaria. Sobre esta base, se precisaba que si un partido político con registro definitivo no lograba el 1.5% de la votación emitida en una elección federal ordinaria, pero sí un porcentaje mínimo del 1%, podría seguir ejerciendo sus derechos y prerrogativas bajo un régimen especial que incluía el otorgamiento de financiamiento público.

Se prescribe a los partidos políticos contar con un órgano interno, consagrado a nivel estatutario, responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros, así como de la presentación de informes anuales y de campaña sobre el origen, manejo y destino de sus recursos ante una instancia especializada del organismo depositario de la autoridad electoral.

Desde la reforma constitucional y legal en la materia, culminada durante el

segundo semestre de 1996, se introduce un nuevo paquete de ajustes e innovaciones que, en vista de los logros precedentes, tratan de responder al doble imperativo de procurar condiciones de mayor equidad en la contienda interpartidista y asegurar una mayor fiscalización y transparencia sobre el origen y destino de los recursos financieros manejados por los partidos políticos. En este sentido, entre los cambios incorporados como resultado de las recientes reformas que definen algunas de las principales características y atributos del régimen que actualmente regula el financiamiento de los partidos políticos, se pueden señalar los siguientes:

La prevalencia, por mandato constitucional, del financiamiento público sobre los otros tipos de financiamiento permitidos y regulados por la ley.

La redefinición de las modalidades de financiamiento público para procurar una mayor equidad en su asignación entre los distintos partidos políticos.

La supresión de las disposiciones relativas al otorgamiento de financiamiento público que distinguían entre el registro definitivo y el registro condicionado de los partidos políticos, en virtud del establecimiento de un procedimiento único para que una organización política obtenga su registro como partido político nacional

La eliminación del régimen especial de financiamiento público relacionado con el porcentaje mínimo de votación requerido por un partido político para conservar su registro definitivo, en virtud de la supresión de la doble modalidad de registro y de la fijación en 2% del porcentaje de votación requerido para que un partido político conserve, en todo caso, su registro.

**La prohibición de aportaciones de personas no identificadas y el establecimiento de nuevos límites al financiamiento de simpatizantes.**

Una mayor fiscalización del origen, manejo y destino de los recursos de los partidos (y las agrupaciones) políticos, a través de la creación de una nueva instancia especializada dentro del organismo depositario de la autoridad electoral (Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Consejo General del Instituto Federal Electoral) y la asignación de importantes atribuciones en la materia.

La legislación electoral reserva la denominación de "partido político nacional", y el consecuente goce de todos los derechos y prerrogativas establecidos por la Constitución y la propia legislación electoral, incluido el relativo a recibir financiamiento público para el desarrollo de sus actividades, a las organizaciones políticas que hayan obtenido su registro ante el Instituto Federal Electoral, en su calidad de organismo depositario de la autoridad electoral a nivel federal. Como se ha indicado, en razón de las más recientes reformas legales en la materia, se han fijado tres conceptos diferenciados para el otorgamiento del financiamiento público, cuyo monto se calcula y ministra bajo los siguientes términos y modalidades:

**1. Para el Sostenimiento de Actividades Ordinarias Permanentes.**

El monto total del financiamiento público otorgado por este concepto se distribuye de la siguiente manera:

**El 30% se asigna en forma igualitaria entre todos los partidos políticos con representación en las dos Cámaras del Congreso de la Unión (diputados y senadores).**

**El 70% restante se distribuye de acuerdo con el porcentaje de la votación nacional emitida obtenido por cada partido político con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión, en la elección de diputados inmediata anterior.**

**La determinación del monto total que anualmente debe distribuirse por este concepto se realiza a través del siguiente procedimiento:**

**El Consejo General del Instituto Federal Electoral debe determinar anualmente los costos mínimos de una campaña para diputado, de una para senador y para la de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tomando como base los costos aprobados para el año inmediato anterior, actualizándolos mediante la aplicación del índice nacional de precios al consumidor que establezca el Banco de México, así como los demás factores que el propio Consejo determine.**

**El costo mínimo de una campaña para diputado debe ser multiplicado por el total de diputados a elegir y por el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión.**

**El costo mínimo de una campaña para senador debe ser multiplicado por el total de senadores a elegir y por el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión.**

El costo mínimo de gastos de campaña para Presidente se debe calcular multiplicando el costo mínimo de gastos de campaña para diputado por el total de diputados a elegir por el principio de mayoría relativa; cifra que a su vez se divide entre los días que dura la campaña para diputado por este principio y finalmente se multiplica por los días que dura la campaña para Presidente.

La suma de todas estas operaciones constituye el financiamiento público anual por concepto de actividades ordinarias permanentes, el cual se entrega a cada partido político en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se aprueba anualmente. A este respecto es importante mencionar que, por mandato legal, cada partido político debe destinar anualmente por lo menos el 2% del financiamiento público que reciba para el desarrollo de sus fundaciones o institutos de investigación.

## 2. Para Gastos de Campaña.

El financiamiento público para estos efectos constituye una réplica (por su monto) del que se otorga para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes en el año de la elección, es decir, cada partido recibe para gastos de campaña un monto equivalente al que le corresponda por concepto de actividades ordinarias permanentes.

En efecto, la ley dispone que, en el año de la elección, a cada partido político se le otorgue, para gastos de campaña, un monto equivalente al financiamiento público que para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes le corresponda en

ese año.

### **3. Por Actividades Específicas como Entidades de Interés Público.**

El financiamiento público otorgado por este concepto guarda relación con los gastos comprobados que anualmente realicen los partidos políticos en actividades de educación y capacitación política, investigación socio-económica y política, y tareas editoriales.

Con objeto de apoyar esas actividades en específico, la ley faculta al Consejo General para acordar apoyos hasta por un 75% de los gastos comprobados que hayan erogado los partidos políticos en el año inmediato anterior. Las cantidades que se determinen para cada partido político son entregadas en ministraciones conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente.

### **4. Disposiciones Especiales.**

Los partidos políticos que obtengan su registro con fecha posterior a la última elección tienen derecho a que se les asigne financiamiento público conforme a las siguientes bases:

El 2% del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes.

Una cantidad idéntica adicional para gastos de campaña en el año de la elección.

El financiamiento público que les corresponda por sus actividades específicas

como entidades de interés público.

Además del financiamiento público, la ley precisa y reglamenta desde 1993 cuatro fuentes privadas diferenciadas de financiamiento a los partidos políticos.

#### 1. Por Militancia.

El financiamiento general de los partidos políticos y para sus campañas que provenga de su militancia comprende, en primer término, las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados y las aportaciones de sus organizaciones sociales, cuyos montos y periodicidad son determinados libremente por cada partido político.

Asimismo, comprende las cuotas voluntarias y personales que los candidatos de cada partido a puestos de elección popular aporten exclusivamente para sus campañas, las que en todo caso tendrán el límite que fije el órgano interno responsable del manejo del financiamiento de cada partido. En todos los casos, el órgano interno responsable de las finanzas partidistas debe expedir el recibo de las cuotas o aportaciones obtenidas, y conservar una copia para acreditar el monto ingresado ante la instancia fiscalizadora competente.

#### 2. De Simpatizantes.

Incluye todas las aportaciones o donativos, en dinero o especie, efectuadas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país, siempre y cuando no estén comprendidas

dentro de las categorías expresamente prohibidas por la ley (ver apartado IV). En este sentido, ningún partido político podrá recibir anualmente aportaciones en dinero de simpatizantes por una cantidad superior al 10% del total del financiamiento público para actividades ordinarias que corresponda a todos los partidos políticos. De igual forma, las aportaciones en dinero que realice cada persona física o moral facultada para ello tiene un límite anual equivalente al 0.05% del monto total del financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes otorgado a los partidos políticos en el año que corresponda. Estas aportaciones pueden realizarse en parcialidades y en cualquier momento, siempre y cuando no rebasen los límites establecidos. En todo caso, para las aportaciones recibidas en dinero deberán expedirse recibos foliados por los partidos políticos en los que consten los datos de identificación del aportante, salvo que sean obtenidas mediante colectas realizadas en mitines o en la vía pública, siempre y cuando no impliquen venta de bienes o artículos promocionales (autofinanciamiento).

Las aportaciones en especie (bienes muebles e inmuebles) se deben hacer constar en un contrato celebrado conforme a las leyes aplicables y destinarse únicamente al cumplimiento del objeto del partido político que haya sido beneficiado con la aportación.

Es importante hacer notar que la ley dispone que las aportaciones en dinero que se realicen a los partidos políticos bajo la modalidad de simpatizantes, son deducibles del Impuesto sobre la Renta (ISR), hasta en un monto del 25%.

### 3. Autofinanciamiento.

Se refiere a todos los ingresos captados por concepto de actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y propaganda utilitaria, así como de cualquier otra similar que realicen con el propósito de allegarse fondos, todas las cuales estarán sujetas a las leyes vigentes en la materia. Para todos los efectos legales, el órgano interno responsable del financiamiento de cada partido político debe reportar los ingresos obtenidos por este concepto en los informes correspondientes.

#### 4. Por Rendimientos Financieros.

Comprende el financiamiento por rendimientos financieros generado a través de los fondos o fideicomisos que pueden crear los partidos políticos con su propio patrimonio o con aportaciones que reciban por cualquier fuente o modalidad permitida por la ley. A propósito de las aportaciones susceptibles de ser realizadas bajo esta modalidad la ley refiere la aplicación de las disposiciones que señalan expresamente a las personas físicas y morales impedidas de otorgar cualquier tipo de financiamiento, así como el impedimento a los partidos políticos de solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo y de personas no identificadas. Asimismo, dispone que a esta modalidad le resultan aplicables los límites anuales señalados para cada persona física o moral establecidos en relación al financiamiento de simpatizantes.

Por último, se prescribe que, con excepción de la adquisición de acciones bursátiles, todos los fondos y fideicomisos que se constituyan para este efecto serán manejados a través de las operaciones bancarias y financieras que el órgano

responsable del financiamiento de cada partido político estime conveniente, sujetándose en todo caso a las leyes aplicables y destinando los rendimientos financieros generados por estas vías al cumplimiento de los objetivos del partido político.

La legislación electoral dispone expresamente que no podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia:

Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los Estados, y los Ayuntamientos, salvo los establecidos en la ley.

Las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizados o paraestatales, y los órganos de gobierno del Distrito Federal.

Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras.

Los organismos internacionales de cualquier naturaleza.

Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta.

Las personas que vivan o trabajen en el extranjero.

Las empresas mexicanas de carácter mercantil.

De igual manera, dispone que los partidos políticos no podrán solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades, ni aportaciones de personas no identificadas, con excepción de las obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública.

De manera correlativa con la ampliación y fortalecimiento que han experimentado las disposiciones relacionadas con el régimen financiero de los partidos políticos, se han ido desarrollando los criterios, procedimientos y mecanismos para hacer más transparente y fidedigna la rendición de cuentas sobre el origen y destino de los recursos financieros recabados y manejados por los partidos políticos.

Es pertinente señalar que conforme a un mandato legal incorporado como resultado de la reforma electoral de 1993, los partidos políticos deben contar con un órgano interno encargado de la obtención y administración de sus recursos generales y de campaña, así como de la presentación de informes anuales y de campaña sobre el origen, monto, empleo y aplicación de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento.<sup>97</sup>

Actualmente cuentan con registro los partidos (por orden cronológico de registro) Acción Nacional; Revolucionario Institucional; De la Revolución Democrática; Del Trabajo; Verde Ecologista de México; Convergencia; De la Sociedad Nacionalista; Alianza Social; México Posible; Liberal Mexicano y Fuerza Ciudadana.

---

<sup>97</sup> [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)

#### **4.6 LAS AGRUPACIONES POLITICAS NACIONALES**

Desde la publicación de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales el 28 de diciembre de 1977, como resultado de la reforma política impulsada por Dr. Jesús Reyes Heróles, como promotor principal; se abrió la posibilidad de constituir asociaciones políticas nacionales, con algunos intentos de diversas organizaciones sociales, como lo vemos a continuación:

##### LOPPE 1977

Organización del partido obrero revolucionario tendencia trotskista (IV Internacional)  
No obtuvo registro.

Organización *Asociación Política Nacional del Partido Revolucionario de los Trabajadores* (PRT) fundado por José Revueltas (línea leninista Espartaco) dirigentes en aquel tiempo Miguel Aguilar Mora y Lucinda Nava, reconocen una militancia de 6 mil miembros. Se les otorgó registro.

Unidad de Izquierda Comunista (UIC).- Esta organización es de una definida tendencia marxista leninista. Nace a raíz de una escisión dentro del seno del Partido Comunista Mexicano. Una vez satisfechos los requisitos legales, se le otorgó el registro a dicha asociación.

También consiguieron ser registradas las asociaciones Unificación y Progreso A.C. (liberales encabezados por el Ing. Héctor M. Calderón Hermosa) y la llamada Acción Comunista (de tendencia socialdemócrata)

Dentro del PRI, se formaron algunas asociaciones políticas nacionales sin conseguir registrarse, tales como la Asociación Política Nacional "General Leandro Valle" de exmilitares y funcionarios públicos; la Asociación Política Nacional "Valentín Gómez Farias" cuyo centro era la CNOP y se formaba con profesionistas técnicos y burócratas de tendencias liberales ; otra asociación de extracción priísta fue la "Ing. Pastor Rouix Méndez" con mayor presencia en los Estados de Puebla, Tlaxcala y el D:F:

Para registrar estas asociaciones, la LOPPE, requería comprobar, que la organización contara con 5 mil afiliados en cuando menos diez entidades federativas así como con un órgano directivo de carácter nacional y haber desarrollado actividades políticas continuas durante los dos años anteriores a la fecha de la solicitud de registro; igualmente se requería mostrar que la agrupación es un centro de difusión ideológica. Estas disposiciones tuvieron vigencia hasta 1990.

Las A.P.N. surgen como espacios de expresión y participación de diversas corrientes políticas, con el objeto de representar a la ciudadanía que no se identifica con algún partido político y que se siente excluida de la toma de decisiones políticas. La reforma al COFIPE de 1997, estableció en su art. 33 la figura de "agrupaciones políticas nacionales".

Las A.P.N. son formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada, de acuerdo al Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales.

Las APN, son concebidas como un eslabón intermedio que madura y prepara la formación de un partido político, por la vía de la formación de cuadros políticos y de la elaboración de programas de interés público.

De acuerdo con la Ley, realiza tres tipos de actividades: editoriales, de educación y capacitación política y de investigación socioeconómica y política; asimismo, cuentan con un régimen fiscal especial y se les otorga financiamiento público equivalente al 2% del monto anual que se destina a los partidos políticos, para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes. Este fondo se distribuye en partes iguales

Las A.P.N. no pueden ostentarse como partido político y sólo pueden participar en procesos electorales federales mediante acuerdos de participación con un partido político a través de un acuerdo suscrito con éstos. Las candidaturas surgidas de dichos convenios, serán registradas por el partido político y serán votadas con la denominación, emblema y colores del partido correspondiente.

Para obtener el registro como agrupación Política Nacional, hasta el año 2003, se requería contar con un mínimo de 7000 asociados en el país, un órgano directivo de carácter nacional y además tener delegaciones en por lo menos en 10 entidades federativas. A partir de 2004 el requisito disminuye a 5000 asociados en por lo menos siete Entidades Federativas.

Pueden colaborar con instituciones, fundaciones, asociaciones nacionales o extranjeras afines para el logro de sus objetivos; proponen acciones concretas en las

plataformas políticas de los partidos políticos y sostienen un diálogo continuo con agrupaciones políticas similares para consolidar movimientos en el ámbito nacional.

El reconocimiento oficial en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) se basa en el hecho de que los Partidos Políticos no representan al cien por ciento de la ciudadanía y de que existen corrientes de opinión importantes que tienen derecho a expresarse de manera institucional. Así, las A.P.N. son consideradas entidades de interés público y se hacen acreedoras a derechos, pero también a obligaciones,

En la primera generación de Agrupaciones Políticas Nacionales, de los 47 solicitantes, 21 grupos acudieron a registrarse como A.P.N. y solamente nueve cumplieron con los requisitos en una primera instancia y posteriormente, las tres últimas de la siguiente relación, recibieron el registro gracias a un fallo favorable del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

- Causa Ciudadana, A.C.;
- Frente Liberal Mexicano Siglo XXI, A.C.;
- Diana Laura;
- Convergencia por la Democracia;
- Coordinadora Ciudadana, A.C.;
- Organización de la Unidad de México (UNO);
- Unidad Obrera y Socialista (UNIOS);
- Sociedad Nacionalista; y
- Organización Auténtica de la Revolución Mexicana, A.C.
- Convergencia Socialista;
- Agrupación Política Alianza Zapatista (APAZ);

– **Cruzada Democrática Nacional A.C.;**

En su conjunto representan a más de cien mil ciudadanos organizados.<sup>86</sup>

Actualmente (May-2005) cuentan con registro 42 Agrupaciones Políticas Nacionales de diversa índole, siendo éstas:

Acción Afirmativa

Acción Republicana

Acción y Unidad Nacional

Agrupación Nacional Emiliano Zapata

Agrupación Política Azteca

Agrupación Política Campesina

Agrupación Política Causa Ciudadana

Agrupación Política Diana Laura

Allianza Nacional Revolucionaria

Alternativa Ciudadana 21

Arquitectos Unidos por México

Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía

Asociación Ciudadana del Magisterio

Asociación de Profesionales por la Democracia y el Desarrollo

Campesinos de México por la Democracia

Centro Político Mexicano

Ciudadanos Unidos por los Derechos Humanos

Comisión de Organizaciones del Transporte y Agrupaciones Ciudadanas

Conciencia Política

Consejo Nacional de Desarrollo Indígena

Convergencia Socialista

Coordinadora Ciudadana

Coordinadora de Actividades Democráticas Independientes  
Cruzada Democrática Nacional  
Defensa Ciudadana  
Democracia XXI  
Democracia y Equidad  
Dignidad Nacional  
Diversa, Agrupación Política Feminista  
Educación y Cultura para la Democracia  
Encuentro Social  
Expresión Ciudadana  
Familia en Movimiento  
Foro Democrático  
Frente Democrático de Agrupaciones Sociales y Políticas  
Frente Indígena Campesino y Popular  
Frente Nacional de Pueblos Indígenas y Comunidades Marginadas  
Fuerza del Comercio  
Fundación Alternativa  
Generación Ciudadana  
Humanista Democrata José María Luis Mora  
Iniciativa XXI  
Instituto Ciudadano de Estudios Políticos  
Instituto para el Desarrollo Equitativo y Democrático  
Integración para la Democracia Social  
Jacinto López Moreno  
Junta de Mujeres Políticas  
Mexicanos en Avance por el Desarrollo Equitativo  
México Líder Nacional  
Movimiento Causa Nueva

---

<sup>98</sup> Pineda, Elmira; "Agrupaciones Políticas Nacionales más espacio de participación"; **Tiempo**; México, marzo

Movimiento Ciudadano Metropolitano  
Movimiento de Acción Republicana  
Movimiento de Expresión Política  
Movimiento Indígena Popular  
Movimiento Mexicano El Barzón  
Movimiento Nacional de Organización Ciudadana  
Movimiento Nacional Indígena  
Movimiento Patriótico Mexicano  
Mujeres en Lucha por la Democracia  
Mujeres y Punto  
Nueva Generación Azteca  
Organización México Nuevo  
Organización Nueva Democracia  
Plataforma Cuatro  
Práxis Democrática  
Profesionales por la Democracia  
Red de Acción Democrática

Ricardo Flores Magón  
Sentimientos de la Nación  
Unidad obrero y socialista "Uníos"  
Unidos por México  
Unión Nacional Independiente de Organizaciones Sociales  
Unidad Nacional Sinarquista  
Universitarios en Acción  
Uno

#### **4.7 "ACUERDO NACIONAL DE LEGISLADORES IMPULSORES DE LA**

## **DEMOCRACIA PARTICIPATIVA**

El día 21 de Mayo de 2002, se llevó a cabo en el Salón Legisladores de la República de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, el Primer Encuentro de Legisladores "Impulsores de la Democracia Participativa".

Dicho encuentro fue convocado, por la Comisión de Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, de acuerdo con el Plan de Trabajo de esta Comisión, donde se contempla el promover los principios de democracia, que legitimen y dignifiquen a este órgano de representación popular frente a una sociedad propositiva y crítica.

El encuentro tuvo como antecedente el Foro Nacional de Participación Social, realizado en 11 etapas regionales durante el 2001 y donde cerca de 3000 participantes presentaron 416 propuestas sobre el tema, que son motivo de estudio, para desarrollar anteproyectos en materia legislativa, así como para el diseño de políticas públicas en el ámbito competente. Así mismo, sirvió de preámbulo al "1er Foro Internacional de Participación Social", el cual tuvo como objetivos dar a conocer los resultados y conclusiones del Foro Nacional de Participación Social, así como el intercambio de experiencias sobre el tema a nivel internacional.

Los objetivos del Primer Encuentro de Legisladores fueron: conocer la Constitución Local en el ámbito de la democracia participativa en los Congresos Locales, para la realización de un estudio de derecho comparado y enriquecer la legislación en la materia; Impulsar la creación de comisiones de participación

ciudadana en aquellos Congresos Locales donde no este establecida y la firma del Acuerdo Nacional de Legisladores. El encuentro estuvo dirigido a: Presidentes de Congresos Locales, Presidentes de comisiones de participación ciudadana de los Congresos Locales, Presidentes de comisiones relacionadas con la participación social de los Congresos Locales y a todos los diputados locales Interesados en el tema.

A continuación se reproduce el texto del referido acuerdo:

***“Acuerdo Nacional de Legisladores  
Impulsores de la Democracia Participativa”<sup>99</sup>***

*En el actual contexto político, social y económico de México, la Participación Ciudadana y Social son fundamentales para su desarrollo, ya que representa la convivencia sana, ordenada y armoniosa de su gente por medio de la cual se consolida nuestra Democracia.*

*Hablar de Reforma de Estado urge a debatir ampliamente a los Legisladores sobre innovaciones que persigan una mayor pureza y efectividad de la intervención de la sociedad en la vida pública de la Nación. Hablar de Reforma de Estado precisa también revisar el marco jurídico relacionado con la sociedad civil organizada para plantear las reformas necesarias que le permitan su desarrollo y fomentar las actividades de las mismas en beneficio de la ciudadanía. Parte importantísima de esta Reforma de Estado, es el estudio de la democracia participativa.*

*El principio justificado de la Democracia Participativa se sustenta en el derecho universal y se motiva en el entendido que el autodesarrollo solo puede alcanzarse en una sociedad participativa.*

---

<sup>99</sup> [www.cddhcu.gob.mx](http://www.cddhcu.gob.mx)

*Hemos observado el gran desarrollo que sobre el tema se ha dado en muchos estados del país, hoy vemos la importante oportunidad de unirnos para impulsar el desarrollo democrático de México en los albores de este nuevo milenio y así plantear el liderazgo de nuestro país en la reflexión mundial sobre el tema.*

*Comprometidos con México, los Legisladores que integramos los Congresos de los Estados de la República, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y quienes formamos parte de la LVIII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión nos comprometemos a :*

*Estrechar vínculos en el estudio y diseño de alternativas que permitan impulsar el desarrollo de actividades parlamentarias que promuevan la participación social y ciudadana. Estudiar, los impactos positivos y negativos que las figuras de democracia participativa han provocado en la democracia como sistema de gobierno, en busca de un modelo propio para la realidad nacional. Fomentar la creación de Comisiones de Participación Ciudadana en los Congresos Locales que no cuenten con ella.*

*Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, Ciudad de México, Distrito Federal a los 21 días del mes de Mayo del año 2002.*

#### **4.8 LEY FEDERAL DE FOMENTO A LAS ACTIVIDADES REALIZADAS POR ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL**

El 5 de diciembre de 2003, se publicó en la Gaceta Parlamentaria el proyecto de decreto de la Ley federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.

Esta Ley establece como objeto principal, fomentar las actividades de las organizaciones señaladas en el Art. 5, que a su vez señala las actividades objeto de fomento que son: "asistencia social, conforme a lo establecido en la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social y en la Ley General de Salud; apoyo a la alimentación popular; cívicas, enfocadas a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público; asistencia jurídica; apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas; promoción de la equidad de género; aportación de servicios para la atención a grupos sociales con capacidades diferentes; cooperación para el desarrollo comunitario; apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos; promoción del deporte; promoción y aportación de servicios para la atención a la salud y cuestiones sanitarias; apoyo en el aprovechamiento de los recursos naturales, la protección del ambiente, la flora y la fauna, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la promoción del desarrollo sustentable a nivel regional y comunitario, de las zonas urbanas y rurales; promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico; fomento de acciones para mejorar la economía popular; participación en acciones de protección civil; prestación de servicios de apoyo a la creación y fortalecimiento de organizaciones que realicen actividades objeto de fomento de esta ley y las demás que determinen otras leyes".

Asimismo, esta ley tiene por objeto establecer las autoridades que la aplicarán y los órganos que coadyuvarán en ello; determinar las bases sobre las cuales la Administración Pública Federal, fomentará las actividades que considera la misma ley; establecer los derechos y las obligaciones de las organizaciones de la sociedad civil que cumplan con los requisitos que esta ley establece para ser objeto de fomento de sus actividades y favorecer la coordinación entre las dependencias y entidades del gobierno federal y las organizaciones de la sociedad civil señaladas anteriormente.

Esta Ley les otorga como derechos a las organizaciones de la sociedad civil los siguientes: inscribirse en el registro; participar, conforme a la Ley de Planeación y demás disposiciones jurídicas aplicables, como instrumentos de participación y consulta; integrarse a los órganos de participación y consulta instaurados por la Administración Pública Federal, en las áreas vinculadas con las actividades a que se refiere el artículo 5 de esta ley que establezcan o deban operar las dependencias o entidades; participar en los mecanismos de contraloría social que establezcan u operen dependencias y entidades, de conformidad con la normatividad jurídica y administración aplicable; acceder a los apoyos y estímulos públicos que para fomento a las actividades previstas en el artículo 5 de esta ley, establezcan las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables; gozar de los incentivos fiscales y demás apoyos económicos y administrativos que permitan las disposiciones jurídicas en la materia; recibir donativos y aportaciones, en términos de las disposiciones fiscales y demás ordenamientos aplicables; coadyuvar con las autoridades competentes en los términos de los convenios que al efecto se celebren, en la

prestación de servicios públicos relacionados con las actividades previstas en el artículo 5 de esta ley; acceder a los beneficios para las organizaciones que se deriven de los convenios o tratados internacionales y que estén relacionados con las actividades y finalidades previstas en esta ley, en los términos de dichos Instrumentos; recibir asesoría, capacitación y colaboración por parte de dependencias y entidades para el mejor cumplimiento de su objeto y actividades, en el marco de los programas que al efecto formulen dichas dependencias y entidades y participar en los términos que establezcan las disposiciones jurídicas aplicables, en la planeación, ejecución y seguimiento de las políticas, programas, proyectos y procesos que realicen las dependencias y entidades, en relación con las actividades a que se refiere el artículo 5 de esta ley.

En materia de obligaciones, se considera la de proporcionar la información requerida por autoridad competente sobre sus fines, estatutos, programas, actividades, beneficiarios, fuentes de financiamiento nacionales o extranjeras o de ambas, patrimonio, operación administrativa y financiera y uso de los apoyos y estímulos públicos que reciban. También se les impone como obligación: informar anualmente a la Comisión sobre las actividades realizadas y el cumplimiento de sus propósitos, así como el balance de su situación financiera, contable y patrimonial... para mantener actualizado el Sistema de Información y garantizar así la transparencia de sus actividades. Una obligación más que vale la pena resaltar es la de que en caso de disolución, transmitir los bienes que haya adquirido con apoyos y estímulos públicos, a otra u otras organizaciones que realicen actividades objeto de fomento y que estén inscritas en el Registro.

Por ser una Ley de muy reciente expedición, aun no se conocen los

resultados, bondades o inconsistencias, lo que si es cierto y por ende innegable, es la necesidad de que se escuche cada vez más a la sociedad civil organizada, por supuesto con carga de obligaciones determinada y también con derechos que les permitan recibir los apoyos mínimos necesarios para su operación. Este es el apoyo demandado durante lustros, décadas quizás. Hoy es una realidad que hay que observar, sobretodo analizar si la sociedad civil organizada, logra la consecución del propósito de contribuir al desarrollo social y de bienestar de la Nación.

#### **4.9 DIVERSAS INICIATIVAS DE FOMENTO A LA PARTICIPACION CIUDADANA**

A continuación se presenta un resumen de las iniciativas turnadas a la Comisión de participación ciudadana de la H. Cámara de Diputados, relacionadas con el tema en cuestión:

Iniciativa de Reformas y Adiciones a los artículos 35, 41, 71, 72, 74, 89, 93 Bis y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

**Fecha de Presentación:** 31 de marzo de 1998  
**Presentada** por el Diputado Gilberto Parra Rodríguez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática  
**Turnada** a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la LVII Legislatura, pasando a la de Puntos Constitucionales de la actual y pedido el cambio del mismo a Comisión de Puntos Constitucionales con opinión de la de Participación Ciudadana

**Sinopsis:** El proponente afirma que la democracia en México se encuentra

definida no sólo como un régimen político y jurídico, sino como un sistema de vida. En su iniciativa hace énfasis en la necesidad de dejar atrás el modelo de gobierno de uno solo y adoptar el modelo de la participación consciente, libre y respetada en las decisiones de la vida pública de todos los ciudadanos. Dice que el referéndum y el plebiscito son dos "formas semidirectas" diferentes de la democracia. En su proposición también se refiere a la iniciativa popular, la conceptúa como el derecho o la facultad de una determinada fracción del cuerpo electoral de proponer una reforma constitucional, un proyecto de ley u otra medida de gobierno, poniendo en actividad, según los casos, el poder constituyente, el poder legislativo o el poder ejecutivo, y la diferencia del derecho de petición.

Iniciativa de Reformas a los artículos 40 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

**Fecha de Presentación:** 2 de abril de 1998  
**Presentada** por: Diputado Bernardo Bátiz Vázquez, a nombre del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática  
**Turnada** a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la LVII Legislatura, pasando a la de Puntos Constitucionales de la actual y pedido el cambio del mismo a Comisión de Puntos Constitucionales con opinión de la de Participación Ciudadana

**Síntesis:** La propuesta de modificación constitucional que el entonces Diputado Bernardo Bátiz presentó al Pleno de la Cámara, se fundó en una de las críticas más serias y reiteradas que se hace por la sociedad al sistema parlamentario y a los partidos políticos: la falta de democracia plena dentro del quehacer político nacional. Criticó el que los ciudadanos, en este sistema, quedan fuera del proceso político permanente, puesto que en la mayoría de los casos su participación se limita a votar cada vez que hay elecciones, transcurriendo lapsos de varios años en los

que no son consultados, además de no contar con mecanismos o instrumentos sociales y políticos adecuados para encauzar sus opiniones y sus acciones cívicas. Con base en el surgimiento de diversas opiniones encaminadas a resolver estas limitantes, aparecen propuestas de instituciones que devuelven a la gente, a la nación, al pueblo, el ejercicio directo de la soberanía.

Iniciativa de Decreto por el que se Reforman y Adicionan los artículos 35, 36, 40, 71, 73, 115, 122 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Para establecer figuras de Participación Ciudadana como el Referéndum, Plebiscito y la Iniciativa Popular

**Fecha de Presentación:** 7 de agosto de 2000  
**Presentada** por: Diputada Fanny Arellanes Cervantes, a nombre del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional  
**Turnada** a la Comisión de Puntos Constitucionales con opinión de la de Participación Ciudadana

**Síntesis:** La proponente señala que la democracia es una forma de gobierno y un estilo de vida que se funda en el respeto a los derechos individuales, sociales y políticos y por tanto, es un régimen plural de libertades en el que los gobernantes y los gobernados procuran la justicia social y el bien común. Para ella es inaceptable la concepción formulista que reduce la democracia a una mera técnica, y la define como proceso para participar en la toma de decisiones fundamentales para el país. En este sentido es que se considera necesario el establecer un sistema equilibrado entre la democracia directa practicada en la antigüedad y la representativa practicada hoy en nuestros días, mediante instituciones que se conocen como democracia semidirecta. La iniciativa tiene como finalidad el establecimiento de un régimen democrático representativo y participativo, en el que se dé viabilidad

jurídica al referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular.

**Iniciativa de Reformas a Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con Relación al Poder Legislativo**

**Fecha de Presentación:** 27 de marzo de 2001

**Presentada** por: Diputado Amador Rodríguez Lozano, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

**Turnada** a la Comisión de Puntos Constitucionales con opinión de la de Participación Ciudadana

**Sinopsis:** En esta iniciativa se formulan propuestas concretas de reformas constitucionales con el fin de fortalecer el principio de la División de Poderes. Éstas son agrupadas por el ponente en cinco grandes apartados, según el objetivo específico que pretenden: I. Propuestas para mejorar el funcionamiento del Congreso de la Unión; II. Propuestas para fortalecer la vinculación de los miembros del Congreso de la Unión con sus representados; III. Propuestas para impulsar la colaboración entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo Federales; IV. Propuestas para vigorizar el papel del Congreso de la Unión, y V. Propuestas para fortalecer al Senado de la República. Dentro del punto II se propone la inserción del plebiscito y del referéndum. De la propuesta destaca la calificación que hace de la iniciativa popular como un instrumento delicado que conviene ordenar de manera puntual, a efecto de evitar su utilización de una manera desordenada, por lo que propone los siguientes candados: a) un porcentaje de electores requeridos para subscribirla, y b) un criterio de distribución geográfica adecuada de los subscribientes. Propone, además, la introducción en nuestro sistema constitucional, de la figura del referéndum legislativo, consistente en someter a la decisión del electorado una ley que hubiere sido aprobada por el Congreso de la Unión. Por último nos habla de la consulta popular previa, la que cada cámara, con el voto de

más de la mitad del número total de sus miembros, podría decidir su realización siempre y cuando sea previa a la discusión y votación de un proyecto de ley o decreto.

**Iniciativa de Reformas a Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para la Incorporación de la Figura del Referéndum**

**Fecha de Presentación:** 4 de abril de 2002

**Presentada por:** Diputada Beatriz Lorenzo Juárez, del Grupo Parlamentario del Partido Alianza Social.

**Turnada a las comisiones unidas de Puntos Constitucionales y de Participación Ciudadana**

**Sinopsis:** La iniciadora pone a consideración la posibilidad de instaurar la institución del referéndum en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de regular dicha figura en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a fin de darle existencia y asegurar su debida aplicación. También propone que se inserte en la Ley Suprema de la Nación la figura del referéndum constitucional para que, en el caso en que sea revisada en su totalidad, el nuevo texto sea necesariamente aprobado mediante referéndum, como requisito indispensable para proporcionarle validez.

**Iniciativa de Adiciones a Diversos Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Democracia Semidirecta**

**Fecha de Presentación:** 4 de abril de 2002

**Presentada por:** Diputado Juan Carlos Regis Adame, del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo

**Turnada a las comisiones unidas de Puntos Constitucionales y de Participación Ciudadana.**

**Sinopsis:** Con el argumento de que se deben superar "los acartonados marcos de participación política que la democracia representativa impone", esto para ampliar las formas de democracia semidirecta, es que el diputado, a nombre de su partido propone las reformas que se detallan en la iniciativa: Se propone la adición de un segundo párrafo al artículo 80, para incluir la afirmativa ficta en favor de los particulares cuando éstos ejerzan su derecho de petición y la autoridad en un término de cuatro meses no conteste.

En los artículos 35 y 36 se propone que los ciudadanos puedan participar, mediante las formas de democracia semidirecta, en la conformación de la voluntad nacional.

En lo que se refiere al artículo 39, se plantea adicionar un segundo párrafo, en el cual se establezca a favor del pueblo, la facultad para revocar el mandato a los servidores públicos que accedan a sus cargos mediante un proceso de elección popular.

En el artículo 71, se plantea establecer en favor de los ciudadanos la iniciativa popular para que estén en aptitud de ejercer la facultad de iniciativa de leyes ante el Congreso de la Unión, cumpliendo los requisitos que se establezcan en una ley que para el efecto expida el Congreso.

En el artículo 73, se plantea que se adicione, para otorgar al Congreso de la Unión, la facultad expresa para regular lo referente a las formas de democracia semidirecta que son el contenido fundamental de la presente iniciativa de adiciones constitucionales.

En el artículo 74, se plantea otorgar como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, la de convocar a referéndum o plebiscito, según corresponda, en atención a que esta Cámara se encuentra integrada por representantes de la nación.

En el artículo 115, se propone incluir en su fracción II el derecho de los

habitantes de los municipios a tener voz ciudadana en los ayuntamientos, esto en virtud de que este nivel de gobierno es el más cercano a los habitantes y por excelencia constituye una escuela de práctica democrática.

En el artículo 135, se propone la adición de un segundo párrafo, en el que se indique que las adiciones o reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, serán objeto de referéndum en tanto no se afecten decisiones políticas fundamentales o de plebiscito, si la materia de la adición o reforma incide en decisiones políticas fundamentales.

Iniciativa de Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para el Fortalecimiento de la Democracia Participativa, dentro de la Reforma del Estado

**Fecha de Presentación:** 11 de abril de 2002 Presentada por: Diputado Miguel Gutiérrez Hernández, a nombre del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional

**Turnada** a Com. Unidas de Puntos Constitucionales y de Participación Ciudadana

**Síntesis:** Se propone reformar la Constitución Política para incorporar la democracia participativa y las instituciones de la democracia semidirecta, dejando claro que la soberanía se ejercerá también mediante el ejercicio del referéndum y el plebiscito. Esta iniciativa formula el reformar la fracción primera del artículo 35, la fracción tercera del 36, y adicionar los párrafos 2, 3, 4, 5, 6, 7 y 8 del artículo 40, así como una fracción XXIX-K al artículo 73 y un inciso "o)" al artículo 122, todos de nuestra Carta Magna.

De todas estas propuestas resalta la incorporación del derecho (y a la vez obligación) del ciudadano para votar en los procesos de referéndum y plebiscito; la caracterización de nuestra república como federal, democrática, representativa y participativa y la diferencia entre democracia representativa de la participativa al

decir que la "democracia será representativa en lo que se refiere a los cargos de elección popular de los Poderes de la Unión y de los Estados, pero será participativa en lo referente a las decisiones que tomen directamente los ciudadanos mediante las instituciones del referéndum y plebiscito"; el reconocimiento del referéndum constitucional, como facultativo, señalando que éste se podrá realizar cuando se trate de iniciativas que tengan por objeto la derogación, adición o reforma a esta Constitución, que versen sobre las garantías individuales; los derechos políticos individuales y colectivos de los ciudadanos; la soberanía nacional, la forma de gobierno, las partes integrantes de la Federación y el territorio nacional; la división de poderes; y el proceso de reforma constitucional.

Plantea adicionar al artículo 73 de la constitución para facultar al Honorable Congreso de la Unión para expedir las leyes reglamentarias del referéndum y plebiscito; propone que los Estados adopten, para su régimen interno, la forma de gobierno republicano, democrático, representativo y participativo, y faculta a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para expedir la legislación en materia de referéndum y plebiscito para el Distrito Federal.

Para solicitar el referéndum y plebiscito sugiere los requisitos siguientes: a) el 1.5 por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, y que pertenezcan a una tercera parte de los estados de la Federación, incluido el Distrito Federal, aportando, cada uno de ellos, mínimamente un 5 por ciento de electores solicitantes; b) una tercera parte de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del H. Congreso de la Unión; y c) El Presidente de la República, salvo en lo relativo a la organización del Congreso de la Unión y del Poder Judicial. Destaca que el Instituto Federal Electoral será el órgano responsable de organizar el referéndum y el plebiscito; estará facultado para verificar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales de las iniciativas, y tendrá la obligación de comunicar los

resultados a las Cámaras del Congreso de la Unión, al Presidente de la República, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a los Poderes Públicos en el Diario Oficial de la Federación.

## CAPÍTULO V

### LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DISTRITO FEDERAL

Desde que en 1809 la Suprema Junta Central del Reino de España decretó la realización de elecciones en sus dominios americanos, y por lo tanto también en la Nueva España, la población de la ciudad de México ha buscado constantemente ampliar sus espacios de participación política. Además, al haberse constituido como el centro político, económico y social del país, la expresión política de los capitalinos conjugó a los elementos más críticos de los aparatos del poder, con los grupos más conservadores y sustentadores de la autoridad. Ello condujo a que los procesos electorales en la ciudad de México frecuentemente fueran el origen de múltiples conflictos.

Bien cuenta Virginia Deguea, por ejemplo que después del proceso electoral para elegir el Ayuntamiento de la Ciudad de México, el 29 de noviembre de 1812, el virrey Francisco Javier Venegas de Saavedra y las demás autoridades se sorprendieron al ver los resultados. De los 25 elegidos que correspondieron a la ciudad, todos eran nacidos en América, ningún peninsular fue electo; además, mientras que algunos eran abiertos enemigos de la Corona, otros eran conocidos simpatizantes del movimiento insurgente iniciado en 1810.<sup>100</sup>

---

<sup>100</sup> Deguea, Virginia; "The First Popular Elections in México City, 1812-1813"; Rodríguez, Jaime E. (Coord.) *The Evolution of The Mexican Political System*; Scholarly Resources, EE.UU., 1993, pp. 63 y ss.

Desde entonces, las condiciones para la participación política en la capital han variado en cada etapa del desarrollo de México, al tiempo que han cambiado los límites territoriales de la ciudad hasta constituir lo que ahora se conoce como el Distrito Federal. Lo mismo ocurrió con las formas de gobierno y administración de la ciudad capital. Después de la Revolución de 1910, la Constitución estableció que el territorio del Distrito Federal se dividiría en municipalidades en las que se elegiría un ayuntamiento. Sin embargo, el gobierno sería asumido por un funcionario que dependería directamente del presidente de la República.

Para los capitalinos, la elección directa de los ayuntamientos significaba contar con una primera instancia de representación ante las autoridades federales para la atención de los asuntos relativos a sus localidades, a pesar de que el gobernador del Distrito Federal concentraba las funciones educativas, de seguridad y beneficencia pública, entre otras.

A partir de 1928 los espacios de participación política de la población capitalina se modificaron sustancialmente. Como ya lo anotamos en el Cap. II de este trabajo, en ese año se suprimió el régimen de gobierno municipal para la capital, desapareció el Ayuntamiento de la Ciudad de México y se eliminó toda forma de elección directa de las autoridades del Distrito Federal. El gobierno de la ciudad recayó íntegramente en el que se empezó a denominar jefe del Departamento Central, nombrado directamente por el presidente de la República. Los municipios fueron sustituidos por delegaciones y las autoridades locales (como las policías) pasaron al nuevo Departamento Central.

Los ciudadanos de la capital perdieron entonces el derecho de elegir a su ayuntamiento, que constituía su autoridad más directa. Sin embargo, desde 1929 la ley abrió un espacio de participación política que para muchos, y por un prolongado tiempo, pasó inadvertido.

La ley preveía que el gobierno del Distrito Federal se debía auxiliar con un Consejo Consultivo de la Ciudad de México y con consejos consultivos en cada una de las delegaciones. De acuerdo con la ley, los consejos debían estar integrados con representantes de los diversos sectores de la sociedad. En 1941, cuando el Departamento Central se convirtió en el Departamento del Distrito Federal (DDF), los consejos consultivos ampliaron sus funciones. Hasta ese año, los consejos se habían limitado a fungir como órganos de consulta, opinión, denuncia, revisión e inspección. Ahora se les añadían las facultades de proposición e información en la gestión de servicios públicos.

El nuevo esquema restringió el potencial de influencia de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones y administración de su ciudad capital. A pesar de la permanencia de los consejos consultivos, la misma ley de 1941 modificó las condiciones de su integración. A partir de ese año, el Consejo Consultivo de la ciudad quedó formado solamente por representantes gremiales, que eran seleccionados por el jefe del Departamento del Distrito Federal a partir de las propuestas que le presentaban cada uno de los gremios.

La necesidad de ampliar los espacios de representación y participación política de la ciudadanía capitalina se incrementó con el paso del tiempo. A partir de 1940, la población del Distrito Federal creció aceleradamente, además de que ya era

el centro político donde se expresaban las protestas más sentidas de toda la población nacional. Esta situación hizo que confluyeran en él problemas muy diversos que complicaban día tras día su administración, pues como ciudad capital demandaba cada vez más soluciones administrativas de todo tipo.

Por un lado, el crecimiento urbano implicaba incrementar el potencial de recursos y la buena administración para dotar de servicios públicos a las nuevas zonas colonizadas del Distrito Federal. Se trataba de un problema de la administración de una ciudad, hogar de una creciente población que además tenía la peculiaridad de convivir con la residencia de los poderes federales. Por otro lado, como centro económico, político y cultural del país, el Distrito Federal era el receptáculo de presiones políticas que bien podrían tener su origen en diversas partes de la república, pero que se expresaban en las calles de la capital. Para evitar que la problemática política limitara los espacios de control del gobierno federal, se habían restringido los espacios de participación de los capitalinos y por lo tanto, su capacidad de influencia en los asuntos meramente locales del bienestar ciudadano.

En 1970 la ciudad todavía tenía muy frescas las heridas causadas por el movimiento estudiantil de 1968. En ese año se inició un proceso en el que la participación ciudadana tendría cada vez más importancia en la capital del país. Durante el último año del gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, el Consejo Consultivo de la Ciudad de México se transformó una vez más para ser integrado por juntas de vecinos, con 20 ciudadanos electos en cada delegación. Al mismo tiempo que el Consejo recuperaba la representación de los sectores sociales sobre la de los gremios, asumía las funciones de informar, oír, recomendar y colaborar en los

aspectos relacionados con obras y servicios públicos. Desde luego, el Consejo seguía siendo presidido por el jefe del DDF.

Durante el gobierno de José López Portillo, en el contexto de la reforma política que encabezaba Jesús Reyes Heróles, se incluyó en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal un capítulo sobre la participación política de los ciudadanos. Mediante esa adición se preveía que la ciudadanía capitalina podría, en ocasiones, expresarse mediante la fórmula del referéndum y la iniciativa popular. Esas reformas dieron cuenta de un problema real del gobierno de la ciudad. En tanto que la población no tenía representación efectiva en los órganos de gobierno, toda la responsabilidad de la ciudad recaía en las autoridades del Distrito Federal y en última instancia en el presidente de la República. A su vez, la organización misma del Departamento del Distrito Federal centralizaba en el regente la responsabilidad de la mayoría de las decisiones. Las delegaciones no fungían como tales, sino como meras oficinas ejecutivas de las decisiones que se tomaban en las oficinas del Zócalo.

Para 1977 los problemas de administración de la capital habían crecido desmesuradamente. Durante los debates que en ese año condujeron a la reforma de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, los delegados hicieron ver la necesidad de otorgar más autonomía a las delegaciones para ejercer sus funciones. De hecho, algunos de los diputados del Distrito Federal plantearon la necesidad de realizar una reforma que generara 16 ciudades independientes en la capital, una por cada delegación. Ya para ese entonces, cuando el Congreso de la Unión discutía los alcances de la reforma política que modificó sustancialmente la legislación electoral nacional, la oposición incluía entre sus demandas la necesidad de establecer la

elección directa de las autoridades del DDF. Tocaba entonces al Partido Popular Socialista hacer ese tipo de propuestas.<sup>101</sup>

Con el debate abierto y cuando las instituciones administrativas de la capital reclamaban más autonomía para actuar, en 1978 se realizó una reforma más. Ese año se incorporó en los consejos consultivos de la ciudad la figura de los comités de manzana. Se trataba ahora de buscar que la ciudadanía participara de una forma más activa en los asuntos de la ciudad, a través de comités integrados por ciudadanos que tendrían intereses comunes ante la autoridad, por vivir en la misma calle. Ese fue el contenido de la reforma relativo a la participación de la ciudadanía, en una ciudad en la que empezaban a proliferar organizaciones espontáneas de vecinos y colonos que planteaban y expresaban sus demandas para solucionar problemas muy específicos en barrios y colonias desatendidos por la autoridad.

Una reforma más tuvo lugar en 1980, cuando se estipuló que el Consejo Consultivo de la capital estuviera presidido por un ciudadano electo de manera indirecta por la ciudadanía. Era evidente que la fuerza política que empezaban a tener en la capital los movimientos sociales urbanos convenció a la autoridad de buscar mejores caminos para legitimar la puesta en práctica de sus políticas. Ahora, el Consejo Consultivo se convertía en una instancia receptora de un complejo conjunto de demandas y problemas, y su función seguía limitada a gestionar las soluciones por parte de la autoridad y a transmitir, escuchar, opinar y actuar efectivamente como un consejo *consultivo*.

---

<sup>101</sup> Sánchez Gutiérrez, Arturo, "Organización y participación ciudadana en el Distrito Federal", en: **Macrópolis Mexicana: Ensayos sobre la Ciudad de México**, CONACULTA, México, 1994, pp. 103 y ss.

La participación ciudadana en la capital se incrementó en la medida en que se complicaban los problemas. Durante los años ochenta, los capitalinos se dieron cuenta de la gravedad de la contaminación, de que el problema del tránsito vehicular era algo más serio que perder el tiempo en “embotellamientos”, de que el transporte colectivo no vinculaba importantes zonas de la capital y de que era muy ineficiente, de que el crecimiento de la zona metropolitana había rebasado todos los planes previstos, de que la delincuencia y la corrupción en los aparatos policíacos ya eran fenómenos incontenibles. También durante esos años los movimientos sociales en la ciudad alcanzaron mejor expresión.

Los terremotos de 1985 enriquecieron la experiencia de organización y participación ciudadana de los capitalinos. No se trató sólo de las organizaciones de damnificados que proliferaron después del 19 de septiembre de aquel año; además, los terremotos sirvieron como catalizador de una situación cada vez más compleja en la ciudad: por un lado, se hizo evidente la necesidad de considerar más abiertamente a la ciudadanía en la toma de decisiones relativas a la administración de la ciudad; por el otro, también quedó claro que había que incrementar la representación política de la ciudadanía de la capital, considerando además una añeja demanda de los capitalinos para ver restituir sus derechos políticos, restringidos desde las reformas constitucionales enviadas como iniciativa del general Alvaro Obregón al Congreso de la Unión en 1928, donde él mismo sostuvo al referirse al régimen municipal que incorporó el constituyente de 1917, que en ese entonces el municipio en el Distrito Federal nació incompleto, inconsistente y por lo mismo autónomo únicamente en teoría, lo que hace deducir que el propósito del general Alvaro Obregón, era, en el aspecto político, suprimir los ayuntamientos en el Distrito Federal y en el práctico, dejar a una ley del congreso que definiera y

desarrollara las bases conforme a las cuales debía organizarse política y administrativamente el Distrito Federal.

El Distrito Federal, desde el punto de vista electoral, se había convertido desde hacía mucho tiempo en un espacio político propicio para el desarrollo de la oposición al partido en el poder, el Partido Revolucionario Institucional (PRI). En la capital se encontraban todos los recursos para el fortalecimiento de los partidos, los medios de comunicación para darse a conocer y el descontento político añejado por mucho tiempo y por varias causas. Evidentemente, el PRI siempre tuvo los votos suficientes para ganar diputaciones federales y mantener su predominio sobre la oposición. Sin embargo, los porcentajes de votación en la capital fueron sustancialmente inferiores a la votación nacional. También es notable el hecho de que durante las últimas elecciones el PRI no ha logrado obtener la preferencia electoral en ninguno de los 30 distritos electorales federales, ni en los 40 distritos electorales locales, ya no digamos en las 16 jefaturas delegacionales.

Aparentemente, el Distrito Federal es el reflejo fiel de la situación política en toda la República Mexicana, puesto que es la única entidad federativa, en la que resulta punto menos que imposible alterar los resultados electorales, excepto Milpa Alta que gracias a una buena selección del candidato ganó este partido.

Tras esta larga introducción, a continuación se presenta un análisis sobre la estructura y perspectivas actuales de la participación ciudadana en el Distrito Federal.

## **5.1 MARCO JURÍDICO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

El marco jurídico de la participación ciudadana en el Distrito Federal, se abre en dos vertientes, por un lado en la representación a través de las asociaciones políticas (partidos y agrupaciones) y por el otro, mediante la participación individual.

En ambos casos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en tanto ley suprema de la ciudad capital, dispone las bases para esta participación, agregándose a éste, el Código Electoral para el Distrito Federal y la Ley de Participación Ciudadana.

### **5.1.2 LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

Nuestra Carta Magna es omisa hasta ahora, en cuanto a las formas o instrumentos de la participación ciudadana. Es precisamente el D.F. el semillero de la transformación de la cultura política de la participación ciudadana.

En lo referente a la materia que nos ocupa, el 8 de septiembre del 2000 se publicó en la gaceta parlamentaria de la H. Cámara de Diputados, una iniciativa presentada por la diputada Fanny Arellanes Cervantes, relativa al establecimiento de figuras de participación ciudadana tales como plebiscito, referendun e iniciativa popular en nuestra Carta Magna, mismas que se señalan en el cuadro siguiente.<sup>102</sup>

---

<sup>102</sup> [www.oddhcu.gob.mx](http://www.oddhcu.gob.mx)

**Iniciativa de Decreto por el que se Reforman y Adicionan los artículos 35, 36, 40, 71, 73, 115, 122 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

TEXTO VIGENTE	TEXTO QUE SE PROPONE
<p><b>Artículo 35. ...</b> I.- Votar en las elecciones populares; II. a V. ...</p>	<p>ARTICULO PRIMERO.- Se reforma la fracción I del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue: <b>Artículo 35. ...</b> I. Votar en las elecciones populares y en los procesos de referéndum y plebiscito; II. a V. ...</p>
<p><b>Artículo 36. ...</b> I a II. ... III. Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley; IV a V. ...</p>	<p>ARTICULO SEGUNDO.- Se reforma la fracción III del artículo 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue: <b>Artículo 36. ...</b> I. a II. ... III. Votar en las elecciones populares y participar en los procesos de referéndum y plebiscito, en los términos que señale la ley; IV. a V. ...</p>
<p><b>Artículo 40</b> Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.</p>	<p>ARTICULO TERCERO.- Se reforma y adiciona el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue: <b>Artículo 40.</b> Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república, de democracia representativa y participativa, federal, compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de la Ley Fundamental. La democracia participativa la ejecutarán directamente los ciudadanos mediante las instituciones del referéndum, plebiscito e iniciativa popular. I. El referéndum se realizará conforme a las bases siguientes: BASE PRIMERA. Será obligatorio, tratándose de: a) Las garantías individuales; b) Los derechos políticos individuales y colectivos de los ciudadanos; c) La soberanía nacional, la forma de gobierno, las partes integrantes de la Federación y el territorio nacional; d) La división de poderes; y e) El proceso de reforma constitucional. BASE SEGUNDA. Será facultativo en todos los demás casos, sean concernientes a la Constitución o a las leyes federales. II. El plebiscito es una forma de participación ciudadana para que los electores se manifiesten sobre decisiones políticas fundamentales de la Nación. III. No podrán someterse a referéndum ni a plebiscito, las disposiciones constitucionales y legales en materia</p>

	<p>tributaria y fiscal, de expropiación, de limitación o la propiedad particular, así como del sistema bancario y monetario.</p> <p>IV. El resultado de los procesos de referéndum y plebiscito será obligatorio para gobernantes y gobernados.</p> <p>V. El Instituto Federal Electoral será el órgano responsable de organizar el referéndum y el plebiscito; estará facultado para verificar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales de las iniciativas, y tendrá la obligación de comunicar los resultados a las Cámaras del Congreso de la Unión, al Presidente de la República, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a los poderes públicos en el <i>Diario Oficial</i> de la Federación.</p> <p>VI. El derecho de iniciativa y las normas para la procedencia y organización del referéndum, plebiscito e iniciativa popular, serán establecidas en la ley reglamentaria correspondiente.</p>
<p><b>Artículo 71. ...</b> I. a III. ...</p> <p>Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.</p>	<p>ARTICULO CUARTO.- Se adiciona una fracción IV y se modifica el párrafo segundo del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:</p> <p><b>Artículo 71. ...</b> I. a III. ...</p> <p>IV. A los ciudadanos, en los términos establecidos por la ley.</p> <p>Las iniciativas presentadas por los ciudadanos, por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados, o por los diputados de los mismos, pasarán a comisión. Las que presentaren los diputados o senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.</p>
<p><b>Artículo 73. ...</b> I. a XXIX-J.</p> <p>XXX. ...</p>	<p>ARTICULO QUINTO.- Se adiciona una fracción XXIX-K al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:</p> <p><b>Artículo 73. ...</b> I. a XXIX-J. ...</p> <p>XXIX-K. Para expedir, respecto a actos provenientes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Federación, leyes reglamentarias del referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular, y</p> <p>XXX. ...</p>
<p><b>Artículo 115.</b> Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de Gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:</p> <p>I a X. ...</p>	<p>ARTICULO SEXTO.- Se reforma el párrafo primero y se adicionan los párrafos segundo y tercero del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:</p> <p><b>Artículo 115.</b> Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, de democracia representativa y participativa y popular.</p> <p>La democracia participativa la ejercerán directamente los ciudadanos mediante las instituciones del referéndum, plebiscito e iniciativa popular, tanto en el ámbito estatal como municipal.</p> <p>Los Estados tendrán como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:</p> <p>I. a X. ...</p>
<p><b>Artículo 122. ...</b> ...</p>	<p>ARTICULO SEPTIMO.- Se adiciona un inciso o) al artículo 122 en su base primera, fracción V, de la Constitución</p>

<p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>A. a C.</p> <p>BASE PRIMERA. ...</p> <p>I. a IV.</p> <p>V. ...</p> <p>a) a h) ...</p> <p>o) Las demás que se le confieran expresamente en esta Constitución.</p> <p>BASE SEGUNDA. a BASE QUINTA. ...</p>	<p>Política de los Estados Unidos Mexicanos, pasando el actual inciso o) a ser inciso p), para quedar como sigue:</p> <p><b>Artículo 122. ...</b></p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>A. a C.</p> <p>BASE PRIMERA...</p> <p>I. a IV. ...</p> <p>V. ...</p> <p>a) a h) ...</p> <p>o) Expedir leyes en materia de referéndum, plebiscito e iniciativa popular, y</p> <p>p) Las demás que se le confieran expresamente en esta Constitución.</p> <p>BASE SEGUNDA a BASE QUINTA. ...</p>
<p><b>Art. 135.-</b> La presente constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de la legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.</p>	<p><b>ARTICULO OCTAVO.-</b> Se adiciona un segundo párrafo al artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:</p> <p><b>Artículo 135. ...</b></p> <p>Tratándose de la iniciativa de reforma al texto total de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se requerirá, además, que sea aprobada mediante referéndum.</p>

### **5.1.3 EL ESTATUTO DE GOBIERNO**

En lo que respecta a los partidos políticos, el Estatuto de Gobierno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de julio de 1994 indica que en las elecciones locales del Distrito Federal sólo podrán participar los partidos políticos con registro nacional, derivado de un candado que aun subyace hasta estas época, los habitantes de la capital no podemos organizarnos en partidos políticos locales. De acuerdo con las disponibilidades presupuestales, los partidos políticos recibirán, en forma equitativa, financiamiento público para su sostenimiento y contarán durante los procesos electorales con apoyo para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio universal. La ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado. (Estatuto de Gobierno, Art. 121).

Asimismo, establece que la ley electoral propiciará condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social. Asimismo, fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones, así como los montos máximos de las aportaciones pecuniaras de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; establecerá, igualmente, las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en la materia. (Estatuto de Gobierno, Art. 122)

En lo relativo a la participación ciudadana, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal destaca que "Los instrumentos y mecanismos para promover, facilitar y ejercer la participación ciudadana en los asuntos públicos de la Ciudad, se regirán por las disposiciones de este Estatuto, de las leyes de la materia y de sus reglamentos.(Estatuto de Gobierno, Art. 21). Dejando de esta manera en manos de la Asamblea Legislativa la facultad para determinar los instrumentos de la participación ciudadana , así como la figura de representación ciudadana.

Asimismo el artículo 22 destaca que la participación ciudadana se desarrollará tanto en forma individual como colectiva, a tal efecto se establecerán las normas, los programas y las acciones para fomentar la organización ciudadana en torno a la discusión, análisis, investigación y elaboración de propuestas para la solución de los problemas de interés público y para el intercambio de opiniones sobre los asuntos públicos de la Ciudad en general.

Se aclara en el estatuto que la participación ciudadana contribuirá a la solución de problemas de interés general y el mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad, para lo que deberá considerarse, de conformidad con las leyes aplicables, la utilización de los medios para la información, la difusión, la capacitación y la educación, así como para el desarrollo de una cultura democrática de participación ciudadana.

El Estatuto en su artículo 42 cita que la Asamblea Legislativa tiene facultades para:

"XII. Legislar en las materias civil y penal, normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio"

#### **5.1.4 LEY DE PARTICIPACION CIUDADANA DEL D.F.**

Con respecto a la Ley de Participación Ciudadana que norma lo conducente a la representación o participación no partidista señala lo siguiente, en términos generales:

En su artículo 1º aclara que las disposiciones de la Ley tienen por objeto fomentar, promover, regular y establecer los instrumentos que permitan la organización y funcionamiento de la participación ciudadana y su relación con los órganos del gobierno de la Ciudad de México, conforme a las disposiciones del Estatuto de Gobierno, y de las demás disposiciones que resulten aplicables.

Destaca que la participación ciudadana radicará en los principios de:

**I. Democracia**, la igualdad de oportunidades de los ciudadanos y en su caso, de los habitantes, para ejercer influencia en la toma de decisiones públicas sin discriminaciones de carácter político, religioso, racial, ideológico, de género o de ninguna otra especie;

**II. Corresponsabilidad**, el compromiso compartido de acatar, por parte de la ciudadanía y el gobierno, los resultados de las decisiones mutuamente convenidas;

reconociendo y garantizando los derechos de los ciudadanos a proponer y decidir sobre los asuntos públicos; postulando que la participación ciudadana es condición indispensable para un buen gobierno y no sustitución de las responsabilidades del mismo;

**III. Inclusión**, fundamento de una gestión pública socialmente responsable, que englobe y comprenda todas las opiniones de quienes desean participar que reconoce desigualdades y promueve un desarrollo equitativo de la sociedad y de los individuos que la conforman;

**IV. Solidaridad**, disposición de toda persona de asumir los problemas de otros como propios, contrario a todo egoísmo o interés particular, que propicie el desarrollo de relaciones fraternales entre los vecinos, eleva la sensibilidad acerca de la naturaleza de las propias situaciones adversas y las de los demás, así como nutre y motiva las acciones para enfrentar colectivamente los problemas comunes;

**V. Legalidad**, garantía de que las decisiones de gobierno serán siempre apegadas a Derecho; con seguridad para la ciudadanía en el acceso a la información y con la obligación expresa, por parte del gobierno, de informar, difundir, capacitar y educar para una cultura democrática;

**VI. Respeto**, reconocimiento pleno a la diversidad de visiones y posturas, asumidas libremente en torno a los asuntos públicos. En este caso comienza incluso por la libertad de elegir cuándo y cómo se participa en la vida pública del Distrito Federal;

**VII. Tolerancia**, garantía de reconocimiento y respeto a la diferencia y a la diversidad de quienes conforman la sociedad y como un elemento esencial en la construcción de consensos;

**VIII. Sustentabilidad**, responsabilidad de que las decisiones asumidas en el presente aseguren a las generaciones futuras el control y disfrute de los recursos naturales del entorno; y

**IX. Pervivencia**, responsabilidad social de garantizar que las prácticas democráticas se generalicen y reproduzcan de modo que aseguren el desarrollo, ahora y en el futuro, de una cultura ciudadana crítica, activa, responsable y propositiva.

Establece como Instrumentos de la Participación Ciudadana los siguientes:

1. Plebiscito;
2. Referéndum;
3. Iniciativa Popular;
4. Consulta vecinal;
5. Colaboración Vecinal;
6. Unidades de Quejas y Denuncias;
7. Difusión Pública;
8. Audiencia Pública;
9. Recorridos del titular del órgano político administrativo de la demarcación Territorial.

**Los órganos de representación ciudadana serán los Comités Vecinales que se elijan en cada colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional en los términos de lo dispuesto por el Título Cuarto de la Ley de Participación Ciudadana.**

De acuerdo con la Ley de Participación Ciudadana los ciudadanos del Distrito Federal tienen los siguientes derechos:

- I. Integrar los órganos de representación ciudadana y vecinal;**
  
- II. Promover los instrumentos de participación ciudadana a que se refiere el Título Tercero de la Ley;**
  
- III. Aprobar o rechazar mediante el plebiscito actos o decisiones del Jefe de Gobierno que a juicio de éste sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal; salvo las materias señaladas en el artículo 16 de la Ley;**
  
- IV. Presentar a la Asamblea Legislativa, mediante la Iniciativa Popular proyectos de creación, modificación, derogación o abrogación de leyes respecto de las materias que sean competencia legislativa de la misma, salvo las materias señaladas en el artículo 37 de la Ley;**
  
- V. Opinar sobre la aprobación, modificación, derogación o abrogación por medio del referéndum, de leyes que expida la Asamblea Legislativa; salvo las materias señaladas en el artículo 31 de la Ley;**

**VI. Ser informado de las acciones y funciones de la Administración Pública del Distrito Federal;**

**VII. Participar en la planeación, diseño, ejecución y evaluación de las decisiones de gobierno, sin menoscabo de las atribuciones de la autoridad;**

**VIII. Ejercer y hacer uso de los instrumentos de participación ciudadana;**

Se considera como una obligación de las autoridades locales de gobierno del Distrito Federal, en su ámbito de competencia, garantizar el respeto de los derechos de los vecinos y de los ciudadanos del Distrito Federal previstos en la Ley.

Los ciudadanos del Distrito Federal tienen las siguientes obligaciones:

**I. Cumplir con las funciones de representación vecinal y ciudadana que se les encomienden;**

**II. Ejercer sus derechos sin perturbar el orden y la tranquilidad públicos; y**

**III. Las demás que establezcan las Leyes.**

**El Plebiscito:** A través del Plebiscito, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá consultar a los electores para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del mismo, que a su juicio sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal.

Podrán solicitar al Jefe de Gobierno que convoque a plebiscito el 1% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral quienes deberán anexar a su solicitud un listado con sus nombres, firmas y clave de su credencial de elector cuyo cotejo realizará el Instituto Electoral del Distrito Federal.

Toda solicitud del plebiscito deberá contener por lo menos:

- I. El acto o decisión de gobierno que se pretende someter a plebiscito;
- II. La exposición de los motivos y razones por las cuales el acto o decisión se considera de importancia trascendente para la vida pública del Distrito Federal y las razones por las cuales se considera que debe someterse a plebiscito; y
- III. Cuando sea presentada por los ciudadanos, nombre, número de registro de elector y firma de los solicitantes.

No podrán someterse a plebiscito, los actos o decisiones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal relativos a:

- I. Materias de carácter tributario o fiscal así como de egresos del Distrito Federal;
- II. Régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal;
- III. Los actos cuya realización sea obligatoria en los términos de las leyes

aplicables.

El Jefe de Gobierno iniciará el procedimiento de plebiscito mediante convocatoria que deberá expedir cuando menos noventa días naturales antes de la fecha de realización de la misma. La convocatoria se hará del conocimiento del Instituto Electoral del Distrito Federal, con la finalidad de iniciar la organización del proceso plebiscitario, así mismo se publicará en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, en los principales diarios de circulación en la Ciudad y en los medios de comunicación electrónicos y contendrá:

I. La explicación clara y precisa de los efectos de la aprobación o rechazo del acto o decisión sometido a plebiscito;

II. La fecha en que habrá de realizarse la votación;

III. La pregunta o preguntas conforme a las que los electores expresarán su aprobación o rechazo.

II. La explicación clara y precisa de los efectos de la aprobación o rechazo del acto o decisión sometido a plebiscito;

III. La fecha en que habrá de realizarse la votación;

IV. La pregunta o preguntas conforme a las que los electores expresarán su aprobación o rechazo.

En el año en que tengan verificativo elecciones de representantes populares, no podrá realizarse plebiscito alguno durante el proceso electoral, ni durante los sesenta días posteriores a su conclusión. No podrá realizarse más de un plebiscito en el mismo año.

En los procesos de plebiscito, sólo podrán participar los ciudadanos del Distrito Federal que cuenten con credencial de elector, expedida por lo menos sesenta días antes al día de la consulta.

El Instituto Electoral del Distrito Federal desarrollará los trabajos de organización desarrollo de la consulta y cómputo respectivo, declarando los efectos del plebiscito de conformidad con lo señalado en la convocatoria.

Los resultados del plebiscito tienen carácter vinculatorio para las acciones o decisiones del Jefe de Gobierno sólo cuando una de las opciones obtenga la mayoría de la votación válidamente emitida y ésta corresponda cuando menos a la tercera parte de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Distrito Federal.

Los resultados del plebiscito se publicarán en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en los diarios de mayor circulación.

El Instituto Electoral del Distrito Federal llevará a cabo el plebiscito y hará la declaratoria de sus efectos de conformidad con lo que disponga la Ley aplicable.

**Las controversias que se generen con motivo de la validez de los procesos de plebiscito serán resueltas por el Tribunal Electoral del Distrito Federal.**

**Referéndum:** El referéndum es un mecanismo de participación directa mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo previo a una decisión de la Asamblea Legislativa sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes de la competencia legislativa de esta última. La convocatoria deberá realizarse previamente al dictamen de las comisiones legislativas correspondientes.

Es facultad exclusiva de la Asamblea decidir por acuerdo de las dos terceras partes de sus miembros, si somete o no a referéndum la aprobación del proyecto del ordenamiento legal en proceso de creación, modificación, derogación o abrogación.

**Podrán solicitar a la Asamblea Legislativa la realización del referéndum:**

- I. Uno o varios diputados a la Asamblea Legislativa; y**
- II. El 1% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral quienes deberán anexar a su solicitud un listado con sus nombres, firmas y clave de su credencial de elector cuyo cotejo realizará el Instituto Electoral del Distrito Federal.**

La solicitud deberá contener por lo menos:

- I. La indicación precisa de la ley o, en su caso, de él o los artículos que se**

proponen someter a referéndum;

II. Las razones por las cuales el ordenamiento o parte de su articulado deben someterse a la consideración de la ciudadanía previo a la decisión del órgano legislativo;

III. Cuando sea presentada por los ciudadanos, nombre, firma y clave de su credencial de elector cuyo cotejo realizará el Instituto Electoral del Distrito Federal.

El procedimiento de referéndum deberá iniciarse mediante convocatoria que se deberá expedir y difundir cuando menos noventa días naturales antes de la fecha de realización del mismo.

La convocatoria a referéndum deberá hacerse del conocimiento del Instituto Electoral del Distrito Federal y deberá publicarse en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, en los principales diarios de circulación en la Ciudad y en los medios de comunicación electrónicos y contendrá:

I. La fecha en que habrá de realizarse la votación;

II. El formato mediante al cual se consultará a los ciudadanos;

III. La indicación precisa del ordenamiento, el o los artículos que se propone someter a referéndum; y

IV. El texto del ordenamiento legal que se pretende aprobar, modificar,

reformular, derogar, o abrogar, para el conocimiento previo de los ciudadanos.

No podrán someterse a referéndum aquellas leyes o artículos que traten sobre las siguientes materias:

I. Tributaria o fiscal así como de Egresos del Distrito Federal;

II. Régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal;

III. Regulación interna de la Asamblea Legislativa y de su Contaduría Mayor de Hacienda;

IV. Regulación interna de los órganos de la función judicial del Distrito Federal;

En el año en que tengan verificativo elecciones de representantes populares, no podrá realizarse procedimiento de referéndum alguno durante el proceso electoral, ni durante los sesenta días posteriores a su conclusión. No podrá realizarse más de un procedimiento de referéndum en el mismo año.

Igual que en el Plebiscito, en los procesos de referéndum, sólo podrán participar los ciudadanos del Distrito Federal que cuenten con credencial de elector, expedida por lo menos sesenta días antes al día de la consulta.

El Instituto Electoral del Distrito Federal desarrollará los trabajos de organización, desarrollo de la consulta y cómputo respectivo y remitirá los resultados definitivos a la Asamblea legislativa.

Los resultados del referéndum no tendrán carácter vinculatorio para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, sus efectos sólo servirán como elementos de valoración para la autoridad convocante. Los resultados del referéndum se publicarán en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en los diarios de mayor circulación.

Las controversias que se generen con motivo de la validez del referéndum serán resueltas por el Tribunal Electoral del Distrito Federal.

**Iniciativa Popular:** La iniciativa popular es un mecanismo mediante el cual los ciudadanos del Distrito Federal podrán presentar a la Asamblea Legislativa, proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes respecto de materias de su competencia y que le corresponda a ésta expedir.

No podrán ser objeto de iniciativa popular las siguientes materias:

- I. Tributaria o fiscal así como de egresos del Distrito Federal;
- II. Régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal;
- III. Regulación interna de la Asamblea Legislativa y de su Contaduría Mayor de Hacienda;
- IV. Regulación interna de los órganos encargados de la función judicial del

## **Distrito Federal;**

Una vez presentada la iniciativa popular ante la Mesa Directiva de la Asamblea Legislativa, ésta la dará a conocer al Pleno y la turnará a una comisión especial, integrada por los diputados miembros de las Comisiones competentes en la materia de la propuesta, misma que verificará los requisitos de procedibilidad de la iniciativa.

Para que pueda ser admitida para su estudio y dictamen una iniciativa popular ante la Asamblea Legislativa se requiere que:

**I.** Quede fehacientemente comprobado, mediante los nombres, firmas y claves de las credenciales de elector de los promoventes que la iniciativa se encuentra apoyada por un mínimo del 1% de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral vigente del Distrito Federal, cuyo cotejo realizará el Instituto Electoral del Distrito Federal

**II.** Se presente por escrito dirigido a la Mesa Directiva de la Asamblea Legislativa

**III.** Se especifique que se trata de una iniciativa popular

**IV.** Se refiera a materias que sean de la competencia legislativa de la Asamblea

**V.** Se presente con exposición de motivos, articulado y cumpla con los

## principios básicos de técnica jurídica

**VI.** Los ciudadanos promoventes de la iniciativa hayan nombrado a un representante que deberá ser informado por la Asamblea del proceso de aceptación o rechazo de la misma.

La comisión especial verificará el cumplimiento de los requisitos a que se refiere el artículo anterior, en caso de que no se cumplan desechará de plano la iniciativa presentada. La comisión especial deberá decidir sobre la admisión o rechazo de la iniciativa dentro de los 30 días hábiles siguientes a la fecha de su presentación.

Las controversias que se generen con motivo de la comprobación del número de ciudadanos que avalan la iniciativa popular serán resueltas de conformidad con lo dispuesto por la legislación electoral.

Una vez declarada la admisión de la iniciativa popular se someterá al proceso legislativo que señala la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberá informar por escrito al representante de los ciudadanos promoventes de la iniciativa popular el dictamen de la misma, señalando las causas y fundamentos jurídicos en los que se basa la decisión.

No se admitirá iniciativa popular alguna que haya sido declarada improcedente o rechazada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

**Consulta Vecinal:** Por conducto de la consulta vecinal, los vecinos de las demarcaciones territoriales pueden emitir opiniones y formular propuestas de solución a problemas colectivos del lugar donde residan.

La consulta vecinal podrá ser dirigida a:

- I. Los vecinos de una o más demarcaciones territoriales, o de una o varias colonias
- II. Los sectores industrial, comercial, de prestación de servicios o de bienestar social y demás grupos sociales organizados
- III. Los Comités Vecinales de una o varias colonias.

La consulta vecinal debe ser convocada por los titulares de las dependencias, órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales y órganos desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal. En dicha convocatoria se expresará el objeto de la consulta, así como la fecha y el lugar de su realización por lo menos siete días naturales antes de la fecha establecida. La convocatoria impresa se colocará en lugares de mayor afluencia y se difundirá en los medios masivos de comunicación.

La consulta vecinal puede realizarse por medio de consulta directa, de encuestas y de otros medios. El procedimiento y la metodología que se utilicen se harán del conocimiento público.

Las conclusiones de la consulta vecinal se difundirán en el ámbito en que haya sido realizada la misma. Los resultados de la consulta no tendrán carácter vinculatorio y serán elementos de juicio para el ejercicio de las funciones del convocante.

**Colaboración Vecinal:** Los vecinos en el Distrito Federal, podrán colaborar con la autoridad del órgano político administrativo en que residan, en la ejecución de una obra o la prestación de un servicio en su ámbito de competencia, aportando para su realización recursos económicos, materiales o trabajo personal.

Toda solicitud de colaboración vecinal deberá presentarse por escrito y deberá ir firmada por el o los vecinos solicitantes, o por el representante que éstos designen, señalando su nombre y domicilio.

El órgano político administrativo de la demarcación territorial resolverá sobre la procedencia de la colaboración vecinal y, de acuerdo con las disponibilidades financieras, podrá concurrir con recursos para coadyuvar en la ejecución de los actos que se realicen por colaboración vecinal. La autoridad tendrá un plazo no mayor de 30 días naturales para resolver la procedencia de la solicitud de colaboración vecinal.

**Audiencia Pública:** La audiencia pública es un mecanismo de Participación Ciudadana por medio de la cual los vecinos en el Distrito Federal podrán:

I. Proponer al órgano político administrativo de la demarcación territorial en que residan, la adopción de determinados acuerdos o la realización de ciertos actos; y

II. Recibir información con relación a determinadas actuaciones, siempre que sean competencia del órgano político administrativo de la demarcación territorial.

La audiencia pública podrán solicitarla:

I. Los representantes de elección popular electos en el Distrito Federal

II. El o los Comités Vecinales de la demarcación territorial interesados

III. Representantes de los sectores que concurren en la demarcación territorial en el desarrollo de actividades industriales, comerciales, de prestación de servicios, de bienestar social, ecológicos y demás grupos sociales organizados.

En toda solicitud de audiencia pública se deberá hacer mención del asunto o asuntos sobre los que versará. La contestación que recaiga a las solicitudes de audiencia pública deberá realizarse por escrito, señalando día y hora para la realización de la audiencia y en caso de no asistir el titular del órgano político

**administrativo de la demarcación territorial se mencionará el nombre y cargo del funcionario que asistirá en su representación.**

Una vez recibida la solicitud de Audiencia Pública la autoridad tendrá siete días naturales para dar respuesta a los solicitantes.

La audiencia pública será convocada por el órgano político administrativo de la demarcación territorial y se llevará a cabo preferentemente en el lugar donde residan los vecinos interesados en la realización de la misma, en forma verbal o escrita, en un solo acto y con la asistencia de los vecinos y del titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial correspondiente y, en su caso, de servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal vinculados con los asuntos que se tratarán en la audiencia, en la que los ciudadanos interesados expresarán libremente sus peticiones, propuestas o quejas en todo lo relacionado con la administración del órgano político administrativo de la demarcación territorial.

El Titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial o su representante, después de haber atendido los planteamientos y peticiones de los vecinos y ciudadanos, y de ser legalmente procedentes, informará en forma escrita como mínimo los aspectos siguientes:

- I. Los plazos en que el asunto será analizado**
  
- II. Los procedimientos establecidos para satisfacer las peticiones**

**III. Si es competencia de unidades centrales o de entidades paraestatales de la Administración Pública del Distrito Federal o de la Administración Pública Federal.**

Cuando la naturaleza del asunto lo permita, el titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial instrumentará lo necesario para la resolución inmediata del asunto planteado, designando para el efecto al servidor público responsable de su ejecución. De ser necesaria, la realización de subsecuentes reuniones entre la autoridad y la comunidad, informará del o de los responsables por parte del órgano político administrativo de la demarcación territorial que acudirán a las mismas. Tratándose de asuntos que sean competencia de la autoridad central o paraestatal del Distrito Federal o de la Administración Pública Federal, el titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial tomará las medidas tendientes a relacionar a los vecinos con estas autoridades.

**Unidades de Quejas y Denuncias:** Los habitantes podrán presentar quejas o denuncias relativas a:

**I. La deficiencia en la prestación de servicios públicos a cargo de las autoridades de las Dependencias, órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales, organismos y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal; y**

**II. La irregularidad, negligencia o causas de responsabilidad**

administrativa en que incurran los servidores públicos de las Dependencias, órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal en el ejercicio de sus funciones, las que se sujetarán a los trámites y procedimientos que establezca la ley de la materia.

En cada Dependencia, órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales, organismo y entidad de la Administración Pública del Distrito Federal se establecerán unidades de recepción de quejas y denuncias y se difundirá ampliamente su ubicación.

En las quejas y denuncias que se presenten deberá expresarse el nombre y domicilio del quejoso o denunciante.

El órgano político administrativo de las demarcaciones territoriales o la autoridad receptora informará por escrito del trámite y solución de las quejas y denuncias presentadas.

En el caso de que el asunto planteado no sea competencia del órgano político administrativos de las demarcaciones territoriales o de la autoridad receptora, el quejoso o denunciante será informado del trámite a realizar y de la autoridad a la que deberá acudir en su caso.

Los anónimos no tienen carácter de queja o denuncia, sin embargo el contenido de los mismos puede ser investigado por el órgano político administrativo de la demarcación territorial o la autoridad competente de la Administración Pública.

Los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales, dependencias y entidades de la Administración Pública procurarán prevenir la incidencia de quejas y denuncias relacionadas con la deficiencia e irregularidad de la prestación de servicios públicos o con los avances en la ejecución de obras. Para tal efecto realizará supervisiones periódicas tendientes a subsanar las posibles deficiencias o irregularidades.

Las unidades receptoras de quejas y denuncias de la Administración Pública del Distrito Federal deberán canalizarlas a la Procuraduría Social del Distrito Federal y a la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal, según sea el caso, para su seguimiento y solución, sin perjuicio de que los ciudadanos puedan presentar directamente sus quejas y denuncias ante éstas.

**Difusión Pública:** El Gobierno del Distrito Federal, instrumentará de manera permanente un programa de difusión pública acerca de las leyes y decretos que emita el Congreso de la Unión en las materias relativas al Distrito Federal y de las que emita la Asamblea Legislativa; así como introducción de obra pública, prestación de servicios públicos y las instancias para presentar quejas y denuncias, a efecto de que los habitantes del Distrito Federal se encuentren debidamente informados.

Por medio de esta instancia se difundirán los actos administrativos de carácter general que expida el Jefe del Gobierno del Distrito Federal.

Mediante la difusión pública el órgano político administrativo de la demarcación territorial comunicará a los vecinos de la misma la realización de obras públicas, prestación de servicios públicos, así como las modalidades y condiciones conforme a las cuales se prestan éstos y las unidades de quejas y denuncias del propio órgano político administrativo de la demarcación territorial.

En las obras que impliquen a más de una demarcación territorial, así como las que sean del interés de toda la Ciudad, la difusión estará a cargo de las dependencias centrales de la Administración Pública del Distrito Federal.

Las comunicaciones que hagan los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales conforme a esta Ley, no tendrán efectos de notificación para ningún procedimiento.

La difusión se hará a través de los medios informativos idóneos, que permitan a los habitantes de la demarcación territorial el conocimiento de la materia objeto de la misma.

En la realización de actos, obras o servicios públicos en una zona determinada, que impliquen una afectación al desarrollo normal de las actividades de los vecinos de la misma, se informará adecuadamente mediante avisos y señalamientos con la anticipación debida.

Las dudas, observaciones y comentarios que los vecinos formulen por escrito sobre la información que les sea de interés, serán siempre contestados de la misma manera por la autoridad correspondiente.

Después de esta descripción de las partes sustantivas de la Ley en comento, considero oportuno y necesario establecer las siguientes consideraciones en un marco de crítica propositiva:

El tema de participación ciudadana además de apasionante y abundante ya, en información, investigación, polemización y tratamiento por parte de especialistas y empíricos, ha despertado a últimas fechas el espíritu dormitante de una sociedad cada vez más madura y preocupada por lo que sucede a su alrededor, inquieta, contestataria y cuestionadora, en suma, participativa.

El tema por sí mismo, es por demás importante, en la agenda nacional, pero simultáneamente en la internacional, al grado que funcionarios de alto nivel del banco interamericano de desarrollo, por ejemplo, señalan el tema como un riquísimo potencial para complementar la acción del Estado y el sector privado en pos del desarrollo económico y social. Señalan incluso que "la participación ciudadana, mejora la equidad en una región como América Latina, que actualmente es la más desigual del mundo".

La actual Ley de Participación Ciudadana del D.F., aprobada por la I legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal el 26 de noviembre de 1998, sustituye la anterior del 19 de junio de 1995, considerando algunos cambios introducidos en 1997 a otros instrumentos legales, como el Estatuto de Gobierno

del D.F.

Aunque tiene algunas virtudes, emanadas de añejas demandas de la sociedad capitalina, aun subsisten serias ausencias, que no hacen eco a las tambien viejas demandas por homologar los derechos civicos-politicos de los distritofederalenses a los del resto del pais.

Vayamos analizando uno a uno los aspectos mas relevantes, sobretodo de los instrumentos de la ley de participacion ciudadana, bajo la optica objetiva, pero siempre propositiva de este autor.

La norma regula aspectos fundamentales para el desarrollo democratico de la ciudad al instituir figuras de primer orden como el plebiscito, mediante el cual los ciudadanos aprueban o rechazan los actos o decisiones importantes del jefe de gobierno; facultad importante en si misma, pero potestativa a la voluntad del jefe de gobierno, de acuerdo a lo establecido en su art. 13, y practicamente inaccesible para los vecinos, pues en su art.14 contempla la facultad de los ciudadanos para solicitarle al jefe de gobierno su aplicaci3n, lo cual ha provocado que hasta ahora solo se haya realizado un ejercicio plebiscitario demanera formal cuando se consult3 sobre los segundos pisos. El asunto se convierte casi en inaccesible, debido a la complicacion de reunir el uno por ciento de las firmas, con nombre y clave de elector de los inscritos en el padr3n electoral, cuyo cotejo ademas realiza el Instituto Electoral del D.F.

El refer3ndum a traves del cual los ciudadanos aprueban o rechazan, previo a

una decisión de la Asamblea Legislativa del D.F. Sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes de la competencia de esta instancia legislativa. Por supuesto que al estar considerada una facultad exclusiva de la Asamblea Legislativa, decidir por acuerdo de las dos terceras partes de sus miembros, si se somete o no a referendun la aprobación del proyecto del ordenamiento legal en proceso de acuerdo al art. 26, queda claro que no es precisamente un instrumento del ciudadano, mas bien pareciera de la asamblea. Este instrumento debiera enriquecerse al permitir su ejercicio dentro de los 30 días posteriores de haberse convertido en derecho positivo, es decir de haberse publicado la norma e iniciado su vigencia, por supuesto con un requisito mas asequible para el ciudadano

Claro que tambien el referendun puede ser solicitado por la ciudadanía, pero en las mismas condiciones que el plebiscito, lo que lo convierte en inaccesible para la misma, es decir practicamente entregar 70,000 firmas, con nombre y clave de elector, mas el excedente necesario para soportar algunas inconsistencias, errores, etc. Que detecte el Instituto Electoral del D.F.

La ley regula tambien la figura de la iniciativa popular, que permite a los ciudadanos proponer a la Asamblea Legislativa, proyectos de creación, modificación reforma, derogación o abrogación de leyes, respecto de materias de su competencia, claro, excepcion hecha de las materias tributaria o fiscal, de regimen interno de la administracion publica, de regulacion interna de la asamblea legislativa y de su contaduria mayor de hacienda, de la funcion interna de los organos judiciales y "las demas que determinen las leyes".

Nuevamente aquí encontramos en su art. 39, el candado que impide que este

también sea realmente un instrumento de participación ciudadana al requerir la comprobación mediante nombres, firmas y claves de elector , de que los promoventes de la iniciativa popular se encuentran apoyados por el uno por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del D.F.

Asimismo norma la figura no nueva, por supuesto, de la consulta vecinal a través de la cual, los vecinos de las demarcaciones territoriales, tienen la posibilidad de emitir opiniones y formular propuestas de solución a problemas de la colectividad., Lo nuevo realmente es que deja de ser un instrumento facultativo de los vecinos como lo consideraba la ley anterior y pasa a ser de los titulares de los órganos políticos administrativos, o sea de los jefes delegacionales.

Nuestra ley, regula la audiencia pública en su Art. 68 como mecanismo de participación ciudadana para que los vecinos propongan al titular del Órgano Político Administrativo (delegación política), la adopción de determinados acuerdos o la realización de ciertos actos, así como para recibir información con relación a determinadas actuaciones, siempre que sean competencia del órgano político administrativo de la demarcación territorial. El único detalle aquí es que nuevamente queda en manos de la autoridad, la facultad potestativa de otorgarla o no , al darle la propia ley en su art. 71, siete días para que responda a los solicitantes (si ha lugar o no a su solicitud).

Así también establece en su art. 75 los recorridos del titular del órgano político administrativo (delegado), en sentido obligatorio para verificar la forma y las condiciones en que se prestan los servicios públicos, así como el estado en que se encuentren los sitios, obras e instalaciones en que la comunidad tenga interés, sin

embargo, no señala expresamente el sentido vinculativo de la solicitud del recorrido, con la realización de este, es decir queda nuevamente a la discrecionalidad de la autoridad, el apego a la solicitud vecinal.

Igualmente la Ley de Participación Ciudadana vigente establece la figura de la colaboración vecinal, a través de la aportación, para la realización de una obra o la prestación de un servicio; de recursos económicos, materiales o trabajo personal. Lo que no señala es la necesaria y justa compensación en materia fiscal o tributaria, a favor de los vecinos que colaboren, a fin de incentivar esta y no cometer la injusticia de cobrarles por un derecho al que ellos mismos colaboraron en su realización.

Instituye igualmente como instrumento de participación ciudadana, sin serlo, la difusión pública, que indudablemente es mas un instrumento de legitimación del acto de gobierno por parte de la autoridad; que podria verse en todo caso unicamente como un instrumento de apoyo a la participacion de los ciudadanos, complementario de la garantia establecida en el art.6º.constitucional.

Otro de los catalogados como instrumento de Participación Ciudadana son las unidades de quejas y denuncias, nada novedoso y ademas facultad establecida en otros instrumentos normativos en materia de lo contencioso administrativo.

Punto medular es el tema de la representación ciudadana, donde el legislador concibió a una figura cuya única función es relacionar a los habitantes del entorno, con los Órganos político-administrativos, o sea con su delegación política, para la supervisión, evaluación y gestión de las demandas ciudadanas en los temas de

competencia delegacionales, es decir, nuevamente queda limitada la participación ciudadana a un ámbito meramente local, es decir de su unidad territorial, perdiendo la facultad de representación delegacional contenida en la ley del 95, y nuevamente sin posibilidad de conformar un entramado de representación vecinal a nivel de la ciudad en su conjunto.

Tema de gran controversia es la integración de estos órganos de representación, formulada de manera proorcional, bajo el principio de cociente natural, resto mayor, detalle que garantiza *-per se-* la escasa unidad de estos organos, quienes por razones naturales, en su gran mayoría se encuentran trabajando a medias, cuando no han dejado de hacerlo, debido a las constantes fricciones entre sus integrantes.

Por supuesto que la participación ciudadana no se regula únicamente con una norma de carácter tan limitado y hasta en cierto grado retrógrada o retrospectiva como la actual que se limita a ciertos instrumentos. Esta debe ir más allá. Debe concebir las formas de organización ciudadana plasmadas en el Código Electoral, (vr.gr las agrupaciones políticas locales) también como instrumentos de participación ciudadana.

Los calificativos anteriores, referidos al apego al pasado, al preterito, son con suficiente motivación y fundamentación, ya que la ley de 1995, como observamos en el capítulo correspondiente, contenía avances sustantivos y demolidores en el ejercicio de la participación ciudadana:

#### **5.1.5 EL CODIGO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL**

El Código Electoral del Distrito Federal destaca en su artículo 1º, que sus disposiciones son de orden público y de observancia general en el territorio del Distrito Federal, asimismo, reglamenta las normas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal relacionadas con:

- a) Los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos;
- b) Las prerrogativas, los derechos y las obligaciones de los partidos políticos;
- c) La función de organizar las elecciones para Jefe de Gobierno, Diputados a la Asamblea Legislativa y Jefes Delegacionales, así como los procedimientos de participación ciudadana;
- d) Faltas y sanciones electorales;
- e) El Sistema de medios de impugnación para garantizar la legalidad de los actos y resoluciones electorales; y
- f) La organización y competencia del Instituto Electoral del Distrito Federal y del Tribunal Electoral del Distrito Federal.

El Código Electoral del Distrito Federal, es un instrumento reciente, publicado el 5 de enero de 1999, con reformas del 30 de septiembre y 15 de octubre del mismo año; así como del 18 de enero de 2001, 15 de mayo y 30 de diciembre de 2003. Destacan como aspectos principales los siguientes:

Para el desempeño de sus funciones, las autoridades y órganos electorales establecidos por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y esta Ley contarán con el apoyo y colaboración de los órganos de Gobierno del Distrito Federal.

Asimismo, podrán solicitar el apoyo y colaboración de las autoridades federales, estatales y municipales, en sus respectivos ámbitos de competencia.

Son derechos de los ciudadanos del Distrito Federal:

a) Votar y participar en las elecciones y en los procesos de participación ciudadana, de acuerdo con lo dispuesto por este Código y demás disposiciones aplicables para asegurar su correcto desarrollo y lograr elecciones libres y auténticas;

b) Asociarse individual y libremente para participar en forma pacífica en los asuntos políticos del Distrito Federal a través de una asociación política;

c) Participar como observadores en todas las etapas de los procesos electorales y de participación ciudadana, en los términos de este Código y demás disposiciones aplicables;

d) Ser votados para todos los cargos de elección popular en el Distrito Federal; y

e) Los demás que establezcan las Leyes.

Se dispone en el Código Electoral que la autoridad electoral y los procedimientos electorales garantizarán el voto universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible. Por tanto, quedan prohibidos los actos que generen presión o coacción a los electores, la autoridad sancionará de acuerdo a lo que dispone este Código cualquier violación a estas disposiciones.

Para el ejercicio del voto los ciudadanos deberán satisfacer los siguientes requisitos:

- a) Estar inscritos en el Registro de Electores del Distrito Federal en los términos dispuestos por este Código;
- b) Contar con credencial para votar con fotografía correspondiente; y
- c) Encontrarse en pleno ejercicio de sus derechos políticos.

El sufragio se emitirá en la sección electoral que corresponda al domicilio del ciudadano, salvo en los casos de excepción expresamente señalados por el Código.

Son obligaciones de los Ciudadanos del Distrito Federal:

- a) Votar en las elecciones populares;
- b) Desempeñar las funciones electorales para las que sean designados;
- c) Inscribirse en el Padrón electoral de acuerdo con su domicilio, notificar a la Dirección Ejecutiva del Registro de Electores del Distrito Federal los cambios de domicilio que realicen, obtener su credencial para votar con fotografía y notificar de cualquier error que contenga la credencial para votar con fotografía.
- d) Desempeñar los cargos de elección popular en el Distrito Federal; y
- e) Las demás que establezcan las Leyes.

El Código expone que tienen derecho a participar en la asignación de Diputados por el principio de representación proporcional, los Partidos Políticos o coaliciones que cumplan los requisitos siguientes:

- a) Registrar, en orden de prelación, una lista con un número igual al de Diputados a elegir por el principio de representación proporcional o en la

circunscripción en fórmulas de candidatos propietarios y suplentes en los términos establecidos por este Código;

b) Obtener cuando menos el 2 % de la votación total efectiva en la circunscripción; y

c) Registrar candidatos a Diputados de mayoría relativa en todos los distritos uninominales en que se divide el Distrito Federal.

Para la asignación de Diputados electos por el principio de representación proporcional se tienen en cuenta los conceptos y principios siguientes:

a) Votación total emitida es la suma de todos los votos depositados en las urnas en la circunscripción respectiva;

b) Se entenderá como votación efectiva la que resulte de deducir de la votación total emitida los votos a favor de los Partidos Políticos que no hayan obtenido el 2% y los votos nulos;

c) Cociente natural es el resultado de dividir la votación efectiva entre los Diputados de representación proporcional por asignar, en los términos de este Código; y

d) Resto mayor de votos es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada Partido Político, se utilizará cuando aún hubiese diputaciones por distribuir una vez hecha la asignación de acuerdo al inciso anterior.

Las elecciones en el Distrito Federal se verifican de acuerdo al ámbito territorial siguiente:

a) La elección de Jefe de Gobierno se verificará en todo el territorio del Distrito Federal que será considerado como una sola circunscripción;

b) Los Diputados de mayoría relativa serán electos en igual número de distritos locales uninominales;

c) Los Diputados de representación proporcional, serán electos mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal que abarcará todo el territorio del Distrito Federal; y

d) Los Jefes Delegacionales son electos en cada una de las respectivas Delegaciones en que se divide el Distrito Federal.

Las asociaciones políticas reconocidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y en el Código Electoral, constituyen entidades de interés público, con personalidad jurídica propia. Contribuirán a la integración de la representación de los ciudadanos, de los órganos de gobierno del Distrito Federal y a hacer posible el acceso de éstos a los cargos de elección popular, en los términos de lo dispuesto por el artículo 122 de la Constitución, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y demás disposiciones aplicables.

En el Distrito Federal los ciudadanos podrán asociarse políticamente en las figuras siguientes:

- a) Partidos Políticos nacionales; y
- b) Agrupaciones políticas locales.

La denominación de "Partido Político" se reserva, para los efectos del Código, a las asociaciones políticas que tengan su registro como tal ante las autoridades electorales federales.

Las asociaciones políticas gozan de los derechos y de las prerrogativas y quedan sujetos a las obligaciones que establecen la Constitución, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y el Código Electoral.

Son derechos de:

I. Los Partidos Políticos:

a) Participar, conforme a lo dispuesto en la Constitución, en el Estatuto de Gobierno y en el Código, en el proceso electoral;

b) Gozar de las garantías que el Código les otorga para realizar libremente sus actividades;

c) Disfrutar de las prerrogativas y recibir el financiamiento público para el desarrollo de sus actividades, en términos del Código;

d) Formar coaliciones en los términos del Código;

e) Nombrar a sus representantes ante los órganos electorales, en los términos del Código; y

f) Los demás que les otorgue el Código.

II. Las Agrupaciones Políticas Locales tienen como derechos:

a) Gozar de las garantías que el Código les otorga para realizar libremente sus actividades;

b) Gozar del régimen fiscal previsto para los Partidos Políticos;

c) Formar frentes o fusionarse con las demás asociaciones políticas;

d) Ser propietarios, poseedores o administradores sólo de los bienes inmuebles que sean indispensables para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines;

e) Establecer relaciones con organizaciones políticas nacionales y extranjeras, manteniendo en todo momento su independencia absoluta, política y económica, así como el respeto irrestricto a la integridad y soberanía del Estado Mexicano y de sus órganos de gobierno; y

f) Los demás que les otorgue el Código.

Son obligaciones de las Asociaciones Políticas:

a) Conducir sus actividades dentro de los cauces legales así como de sus normas internas y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de las demás asociaciones políticas y los derechos de los ciudadanos;

b) Abstenerse de recurrir a la violencia y a cualquier acto que tenga por objeto o resultado alterar el orden público, perturbar el goce de las garantías o impedir el funcionamiento regular de los órganos de gobierno;

c) Ostentarse con la denominación, emblema y color o colores que tengan registrados;

d) Cumplir con las normas de afiliación;

e) Contar con domicilio social para sus órganos directivos, así como comunicar oportunamente los cambios al mismo;

f) Editar por lo menos una publicación mensual de divulgación, y otra de carácter teórico, trimestral;

g) Permitir la práctica de auditorías y verificaciones que ordene la autoridad electoral en materia de financiamiento, así como entregar la documentación que la propia Comisión les solicite respecto a sus ingresos y egresos;

h) Comunicar al Instituto Electoral del Distrito Federal cualquier modificación a su declaración de principios, programa de acción o estatutos;

i) Comunicar oportunamente al Instituto Electoral del Distrito Federal la integración de sus órganos directivos;

j) Actuar y conducirse sin ligas de dependencia o subordinación con Partidos Políticos, personas físicas o morales extranjeras, organismos o entidades internacionales y de ministros de culto de cualquier religión o secta;

k) Utilizar las prerrogativas y aplicar el financiamiento público de acuerdo a la ley;

l) Sostener por lo menos un centro de formación política para sus afiliados, infundiendo en ellos el respeto al adversario y a sus derechos en la lucha política;

m) Abstenerse de cualquier expresión que implique diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otras asociaciones políticas o candidatos.

Los Partidos Políticos, deberán cumplir de forma especial lo dispuesto por el inciso m) durante las campañas electorales y en la propaganda política que se utilice durante las mismas. Lo dispuesto es aplicable a los órganos de dichos partidos en el Distrito Federal.

Son prerrogativas de los Partidos Políticos:

a) Tener acceso en forma permanente a la radio y televisión;

b) Gozar del régimen fiscal que se establece en este Código y en las leyes de la materia;

**c) Participar del financiamiento público correspondiente para sus actividades;**

**d) El Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal promoverá ante las autoridades competentes el otorgamiento de franquicias postales a los Partidos Políticos.**

El Financiamiento público, prevalecerá sobre los otros tipos de financiamiento. El rubro de financiamiento público para campañas no podrá ser superior a los topes de gastos de campaña.

El régimen de financiamiento de las asociaciones políticas tendrá las siguientes modalidades:

**a) Financiamiento público local para Partidos Políticos;**

**b) Financiamiento por la militancia;**

**c) Financiamiento de simpatizantes;**

**d) Autofinanciamiento;**

**e) Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos; y**

**f) Financiamiento público federal para los Partidos Políticos.**

En el Distrito Federal no podrán realizar aportaciones o donativos a las asociaciones políticas reguladas por este Código, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia:

a) Las personas jurídicas de carácter público, sean estas de la Federación, de los Estados, los Ayuntamientos o del Gobierno del Distrito Federal, salvo los establecidos en la ley;

b) Los Partidos Políticos, personas físicas o jurídicas extranjeras;

c) Los organismos internacionales de cualquier naturaleza;

d) Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta;

e) Las personas jurídicas mexicanas de cualquier naturaleza; y

d) Tampoco podrán recibir aportaciones de personas no identificadas, con excepción de las obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública

Las asociaciones políticas no podrán solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades.

Las asociaciones políticas podrán constituir frentes, para alcanzar objetivos políticos y sociales compartidos, de índole no electoral, mediante acciones y estrategias específicas y comunes.

Dos o más agrupaciones políticas locales reguladas podrán fusionarse para constituir una nueva agrupación política local o para incorporarse en una de ellas.

Los Partidos Políticos podrán formar coaliciones para postular los mismos candidatos en las elecciones del Distrito Federal.

Para constituir un frente deberá celebrarse un convenio en el que se hará constar:

- a) Su duración;
- b) Las causas que lo motiven;
- c) Los propósitos que persiguen; y

d) La forma que convengan las asociaciones políticas para ejercer en común sus prerrogativas, dentro de los señalamientos de este Código.

El convenio que se celebre para integrar un frente deberá presentarse al Instituto Electoral del Distrito Federal, el que dentro del término de diez días hábiles resolverá si cumple los requisitos legales, y en su caso dispondrá su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal para que surta sus efectos.

Las asociaciones políticas que integren un frente, conservarán su personalidad jurídica, su registro y su identidad.

Adicionalmente, los Partidos podrán formar coaliciones para las elecciones de Jefe de Gobierno, de Diputados a la Asamblea Legislativa por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, y de Jefes Delegacionales.

La coalición se formará con dos o más Partidos Políticos y postulará sus propios candidatos con el emblema o emblemas y color o colores con los que participan.

Los Partidos Políticos no podrán postular candidatos propios donde haya candidatos de la coalición de la que ellos forman parte.

El convenio de coalición deberá registrarse ante el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal.

Para el registro de la coalición los Partidos Políticos que pretendan coaligarse deberán acreditar que la coalición, con su plataforma electoral y en su caso, el programa de gobierno, aprobado de acuerdo a los Estatutos de cada Partido Político coaligado;

En el convenio de coalición deberá especificarse:

a) Los Partidos Políticos que la forman;

b) La elección que la motiva;

c) El emblema o emblemas y color o colores bajo los cuales participan;

d) La prelación para la conservación de derechos de los Partidos Políticos, en el caso de que el porcentaje de la votación obtenida por la coalición no sea equivalente por lo menos al 2% por cada uno de los Partidos Políticos coaligados; y

e) Deberá señalarse el monto de las aportaciones de cada Partido Político coaligado para el desarrollo de las campañas respectivas, así como la forma de reportario en los informes correspondientes.

En los convenios de coalición de candidatos a Diputados, además se deberá manifestar el porcentaje de votación que corresponderá a cada uno de los Partidos Políticos coaligados para los efectos de financiamiento y asignación de Diputados por el principio de representación proporcional.

El Código Electoral del Distrito Federal, es por su naturaleza y reciente creación, un instrumento normativo contemporáneo de la ciudad capital del país, que se encuentra en permanente proceso de actualización y adaptación a la realidad que vive una ciudad cosmopolita con mas de ocho millones de habitantes y casi siete de electores.

## **5.1.6 LEY DE FOMENTO A LAS ACTIVIDADES DE DESARROLLO SOCIAL DE LAS ORGANIZACIONES CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL**

Aunque esta ley es distinta a las tradicionales que rigen los procesos de participación ciudadana, se considera de interés social y de aplicación en el Distrito Federal y tiene por objeto fomentar las actividades de Desarrollo Social que realicen las organizaciones civiles en beneficio de la población de la capital..

Para los efectos de esta Ley de reciente creación, (se publicó el 23 de mayo del 2000), se consideran actividades de Desarrollo Social las que realicen en el Distrito Federal, sin ánimo de lucro, en beneficio de terceros, con sentido de corresponsabilidad y transparencia, sin fines confesionales o político partidistas y bajo principios de solidaridad, filantropía y asistencia social, las organizaciones constituidas conforme a las leyes mexicanas, cualquiera que sea la forma jurídica que adopten, para:

- I. Fortalecer y fomentar el goce y ejercicio de los derechos humanos;
- II. Fomentar condiciones sociales que favorezcan integralmente el desarrollo humano;
- III. Promover la realización de obras y la prestación de servicios públicos para beneficio de la población;
- IV. Fomentar el desarrollo regional y comunitario, de manera sustentable y el aprovechamiento de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y la conservación y restauración del equilibrio ecológico;
- V. Realizar acciones de prevención y protección civil;

VI. Apoyar a los grupos vulnerables y en desventaja social en la realización de sus objetivos;

VII. Prestar asistencia social en los términos de las leyes en la materia;

VIII. Promover la educación cívica y la participación ciudadana para beneficio de la población;

IX. Desarrollar servicios educativos en los términos de la Ley General de Educación;

X. Aportar recursos humanos, materiales o de servicios para la salud integral de la población, en el marco de la Ley General de Salud y de la Ley de Salud para el Distrito Federal;

XI. Apoyar las actividades a favor del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial;

XII. Impulsar el avance del conocimiento y el desarrollo cultural;

XIII. Desarrollar y promover la investigación científica y tecnológica;

XIV. Promover las bellas artes, las tradiciones populares y la restauración y mantenimiento de monumentos y sitios arqueológicos, artísticos e históricos, así como la preservación del patrimonio cultural, conforme a la legislación aplicable;

XV. Proporcionar servicios de apoyo a la creación y el fortalecimiento de las organizaciones civiles mediante:

a. El uso de los medios de comunicación;

b. La prestación de asesoría y asistencia técnica;

c. El fomento a la capacitación, y

XVI. Favorecer el incremento de las capacidades productivas de las personas para alcanzar su autosuficiencia y desarrollo integral;

XVII. Las demás actividades que, basadas en los principios que animan esta ley, contribuyan al Desarrollo Social de la población.

De acuerdo a esta ley, para favorecer las actividades de Desarrollo Social enunciadas anteriormente, las organizaciones civiles podrán:

I. Estimular la capacidad productiva de los grupos sociales beneficiarios a fin de procurar su autosuficiencia;

II. Procurar, obtener y canalizar recursos económicos, humanos y materiales;

III. Promover actividades económicas con el propósito de aportar en forma íntegra sus rendimientos para las acciones de bienestar y Desarrollo Social.

Las organizaciones civiles inscritas en el Registro de Organizaciones Civiles del Distrito Federal, despues de varios requisitos administrativos adquieren los derechos siguientes:

I. Ser instancias de consulta para proponer objetivos, prioridades y estrategias de política de Desarrollo Social del Distrito Federal;

II. Ser representadas en los órganos de participación y consulta ciudadana que en materia de Desarrollo Social establezca la Administración Pública del Distrito Federal, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;

III. Participar en la formulación, seguimiento y evaluación de los programas de Desarrollo Social y en la promoción de mecanismos de contraloría social, dentro del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal;

IV. Recibir los bienes de otras organizaciones civiles que se extingan, de conformidad con sus estatutos y sin perjuicio de lo que dispongan otras disposiciones jurídicas;

V. Acceder, en los términos estipulados por el reglamento, a los recursos y fondos públicos que, para las actividades previstas en esta Ley, y conforme a las disposiciones jurídicas de la materia, destina la Administración Pública del Distrito

Federal;

VI. Gozar de las prerrogativas fiscales y demás beneficios económicos y administrativos que otorgue la Administración Pública del Distrito Federal, de conformidad con las disposiciones jurídicas de la materia;

VII. Coadyuvar con las autoridades competentes, en los términos de los convenios de concertación que al efecto se celebren, en la prestación de servicios públicos; y

VIII. Recibir, en el marco de los programas que al efecto formulen dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, asesoría, capacitación y colaboración, cuando así lo soliciten.

## **5.2 LAS FIGURAS DE REPRESENTACIÓN CIUDADANA Y VECINAL**

A lo largo de la historia de nuestra capital , se han erigido diversas figuras de representación ciudadana y vecinal, que analizaremos a continuación, acotando que la figura de representación se ha enfocado al ciudadano como ente conformador de tal representación, al exigir los diversos ordenamientos que sean éstos (los ciudadanos) y no cualquier habitante, el que los conforme, aunque también hay que anotar que el objeto y atribuciones de estas figuras, entre otros, es el de representar a los **habitantes** del entorno y no sólo a los ciudadanos. En capítulo separado, expondré el concepto de las Agrupaciones Políticas Locales, por tratarse de entidades de interés público, pero bajo la figura de asociación política, como lo establece el Código Electoral del D.F:

### **5.2.1 EL CONSEJO CONSULTIVO DE LA CIUDAD DE MEXICO**

Como ya se mencionó anteriormente, en 1928, cuando desaparece el ayuntamiento de la Ciudad de México y el gobierno de su territorio quedó a cargo del Jefe del Gobierno del Departamento Central, nombrado por el presidente de la República, los municipios del Distrito Federal se transformaron en Delegaciones del Departamento Central, a cargo de delegados del mismo Departamento.

En ese año se estipuló que el propio Departamento, debía contar con un Consejo Consultivo de la Ciudad de México y Consejos Consultivos en cada una de las delegaciones. Estos deberían ser representativos de los diversos sectores activos de la población y tendrían funciones de opinión, consulta, denuncia, revisión e inspección.

En 1941, se estableció el Consejo Consultivo de la Ciudad con facultades de proposición e información en la gestión de los servicios públicos, formado por representantes gremiales. El Jefe del Departamento designaba a los representantes del Consejo a propuesta de las agrupaciones registradas en la Dirección de Gobernación, debiendo tener un mínimo de 100 asociados.

En 1970, el Consejo Consultivo dejó de tener representación sectorial y se integró por dieciséis miembros, cada uno de ellos presidente de la Junta de Vecinos de la Delegación correspondiente a su domicilio y estas juntas a su vez formadas por 20 ciudadanos elegidos en cada delegación.

Por cada miembro propietario había un suplente, que era el sustituto del presidente de la Junta de Vecinos respectiva. Los suplentes sólo podían actuar en

ausencia temporal o definitiva de los propietarios, quienes eran llamados por la secretaría del Consejo, previo acuerdo de la presidencia.

Los miembros del Consejo Consultivo, propietarios y suplentes, tenían tal carácter durante tres años como máximo. Los suplentes que no hubieran tenido en ningún caso el carácter de propietarios, podían ser designados con esta calidad para el periodo inmediato siguiente. Los propietarios sólo podían volver a formar parte del organismo una vez que hubiera transcurrido un periodo intermedio.

El cargo de miembro del Consejo Consultivo era honorífico y no remunerado, sólo era renunciable por causas graves, a juicio del Jefe del Departamento del Distrito Federal. Los consejeros eran removidos por las razones expresas señaladas en el Reglamento del Consejo; pero en todo caso, las faltas graves, a juicio del presidente, motivaban la separación cuando así lo decidía el Consejo por mayoría de votos.

En ningún caso los miembros del Consejo Consultivo podían recabar fondos o solicitar cooperación económica para finalidad alguna, ni hacer ante las dependencias del Departamento del Distrito Federal gestiones relacionadas con asuntos ajenos al Consejo. El quebrantamiento de esta disposición daba lugar a la destitución del infractor.

**Eran atribuciones del Consejo Consultivo:**

**1. Colaborar con el Jefe del Departamento del Distrito Federal en la debida administración pública, especialmente para la eficaz prestación de los servicios generales en la forma que fija este reglamento interno;**

**2. Someter a la consideración de dicho funcionario proyectos de leyes y reglamentos, así como las reformas o la derogación de estos, vigentes en el Distrito Federal, a efecto de que en su caso, fueran sometidos al acuerdo del Presidente de la República;**

**3. Informar al Jefe del Departamento del Distrito Federal las deficiencias que existieran en la administración pública y, especialmente, en la prestación de los servicios generales;**

**4. Proponer que determinada función o actividad que se realizaba regular y continuamente, se declarara servicio público por considerarse de interés y utilidad general;**

**5. Recomendar que algún servicio público prestado por los particulares, por una empresa de participación estatal o por un organismo descentralizado, pasara a serlo por el Departamento del Distrito Federal, o viceversa;**

**6. Sugerir la declaración de nuevos servicios públicos;**

**7. Emitir opiniones sobre estudios de planeación urbana, a solicitud del Jefe del Departamento del Distrito Federal;**

8. Emitir opiniones ante el mismo acerca de las prácticas fiscales del propio Departamento;

9. Comunicar al propio Jefe los problemas de carácter social, económico, político educativo, cultural, demográfico y de salud pública que se afrontaban en las Delegaciones, con base en los informes y estudios que rendían las Juntas de Vecinos;

10. Expresar su criterio, en los casos en que lo requería el Jefe del Departamento del Distrito Federal, con relación a determinados sistemas administrativos o servicios públicos;

11. Opinar sobre proyectos de nuevos reglamentos gubernativos o de policía que formule el Departamento del Distrito Federal, o sobre reformas o derogaciones de los ya existentes;

12. Practicar visitas periódicas a los centros de interés o de utilidad públicos, como son monumentos arqueológicos, históricos o artísticos, ruinas prehispánicas y coloniales, sitios históricos, plazas típicas, escuelas públicas, bibliotecas, museos, templos, mercados, hospitales, asilos, hospicios, centros asistenciales, panteones, parques zoológicos, centros recreativos, jardines y zonas arboladas, viveros, obras de ornato, y en general a todo lugar que tuviera un contenido de beneficio social;

13. Exponer criterios sobre los sistemas y funcionamiento de reclusorios, cárceles preventivas y penitenciarías del Distrito Federal;

14. Opinar sobre el funcionamiento de los tribunales del fuero común, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, de la Comisión Agraria Mixta y de la Procuraduría General del Distrito Federal;

15. A petición del Jefe del Departamento del Distrito Federal, reunirse en sesión solemne para conmemorar fechas históricas, recibir a visitantes extranjeros distinguidos, otorgar premios por méritos cívicos, o para algún otro fin de relevante importancia;

16. Participar en las ceremonias cívicas que organizara el Departamento del Distrito Federal;

17. Coordinar los trabajos de las Juntas de Vecinos, a solicitud del Jefe del Departamento;

18. Intervenir ante el Jefe del Departamento del Distrito Federal en los casos de conflictos que se suscitaban entre las Juntas y los Delegados, cuando así lo solicitaran aquéllas;

19. Cooperar con las autoridades del Departamento del Distrito Federal en los casos de emergencia;

20. Promover actividades de colaboración ciudadana y ayuda social cuando lo solicitaba el Jefe del Departamento del Distrito Federal;

21. Aplicar a sus miembros o a los de las Juntas de Vecinos las medidas disciplinarias que procedieran con base en los reglamentos interiores;

Una vez que las Juntas de Vecinos de cada Delegación quedaban integradas como lo disponía la Ley Orgánica; el Jefe del Departamento del Distrito Federal, en su carácter de presidente del Consejo Consultivo, convocaba a las personas que hubieran sido designadas presidentes de aquéllas y suplentes de éstos, con objeto de darles posesión de sus cargos de consejeros propietarios y sustitutos. En la sesión que se llevaba a cabo para tal efecto, rendían la protesta de ley y se hacía la declaratoria oficial de haber quedado instalado el Consejo Consultivo del Distrito Federal.

En la primera sesión que celebraba el Consejo, se hacía la elección del secretario del Consejo y de su suplente en votación secreta por medio de cédula.

De inmediato el presidente daba posesión a quien obtuviera por lo menos la mitad más uno de los votos de los consejeros presentes. Si en la primera votación nadie obtenía dicha mayoría, se procedía a realizar otra, declarándose electo al que recibía mayor número de votos que los demás, quien asumía inmediatamente sus funciones.

En la segunda sesión que celebraba el Consejo se designaban las comisiones de trabajo, por el sistema de planillas y por medio de cédula secreta. El consejero cuyo nombre aparecía en primer lugar dentro de cada comisión, era quien la presidía.

Las comisiones permanentes de trabajo eran cuatro, integradas por tres miembros, cada una. Tomando en cuenta la naturaleza de las atribuciones que correspondían al Consejo, tenían las siguientes denominaciones y competencias:

Primera Comisión: De Legislación y Reglamentos.

Segunda Comisión: De Administración y Servicios Públicos.

Tercera Comisión: De Acción Cívica y Social.

Cuarta Comisión: De Justicia y Práctica Fiscales.

Cuando las circunstancias lo requerían el Consejo podía designar por mayoría de votos las comisiones especiales que se integraban con el número de miembros que se juzgaba conveniente, y que tenían las funciones y duración que expresamente se les señalaban.

Eran comisiones especiales permanentes, la de Coordinación con las Juntas de Vecinos, la de Ceremonial y la de Información y Quejas.

Posteriormente, la Ley Orgánica de 1928, señaló a las asociaciones de residentes y a los comités de manzana, como órganos de colaboración ciudadana.

En 1980, se estableció que un asociado electo desempeñara el cargo de Presidente del Consejo Consultivo

Con todo y la polémica suscitada a raíz de las reformas legislativas provocadas por el proceso de reforma política de la ciudad, que dieron fin al Consejo Consultivo de la Ciudad de México, no deja de observarse cotidianamente la

necesidad de contar con un órgano de representación vecinal a nivel central como instancia paritaria de equilibrio a las decisiones de gobierno, sobretudo ante la evolución de una Asamblea de Representantes convertida ya en legislativa, cuya materia principal es la elaboración de leyes y códigos que rijan la vida social de la capital y no así ya, la representación vecinal y gestión comunitaria.

### **5.2.2 LOS CONSEJOS CIUDADANOS Y LAS ASOCIACIONES DE RESIDENTES Y LOS COMITES DE MANZANA**

Los consejos de ciudadanos, han sido hasta ahora, sin lugar a dudas, la mejor figura de representación ciudadana, tanto por sus facultades, capacidad de representación y gestión ante la autoridad administrativa.

Los consejos de ciudadanos fueron órganos de representación vecinal y participación ciudadana en un ámbito de competencia delegacional, electos por votro directo, libre, secreto y personal, el segundo domingo del mes de noviembre de 1995 y tuvieron vigencia de diciembre del mismo año, hasta agosto de 1997.

A diferencia de otras representaciones vecinales, el consejero ciudadano se encontraba obligado a cubrir varios requisitos antes de ser postulado. El más importante sin duda, fue el demostrar fehacientemente, ser residente del área vecinal por la que se postulaba.

Otro tamíz importante por el que tuvieron que pasar los consejeros ciudadanos, para ser postulados fue la aprobación de su candidatura a través del aval del 4% de los ciudadanos residentes en el área vecinal de que se tratara,

inscritos en el padrón electoral federal. Estos datos estuvieron sujetos a un cotejo total o por muestreo de parte de los Comités Delegacionales, y a visitas aleatorias a los domicilios de los firmantes.

La organización y vigilancia de la elección de los consejeros ciudadanos en el Distrito Federal, estuvo a cargo de un órgano autónomo de carácter temporal denominado "Comisión para la integración de los Consejos de Ciudadanos", mismo que funcionó con un Comité Central y un Comité para cada una de las delegaciones del Distrito Federal. El primero estuvo integrado por seis ciudadanos con voz y voto, designados por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, de una propuesta de dieciocho personas presentada por el jefe del Distrito Federal; por cuatro integrantes de la Asamblea de Representantes, designados por la misma, con voz y voto ; un representante del Gobierno del Distrito Federal con voz y voto y un representante de cada partido político con registro nacional con voz, pero sin voto. Los integrantes de los Comités delegacionales se conformaron de la siguiente manera: seis ciudadanos con voz y voto, designados por el Comité Central; un representante de cada partido político con registro nacional con voz, pero sin voto y un representante designado por el Delegado político respectivo con voz y voto.

Tanto en el Comité Central, como en los Comités Delegacionales, los ciudadanos designados tenían su capacidad agotada en el proceso para el que habían sido nombrados.

Los consejeros ciudadanos vinieron a llenar un vacío que el crecimiento administrativo del Distrito Federal generó a partir de dos situaciones: primero; la generación de una instancia legislativa y la existencia de una instancia vecinal que

marginó sus actividades de gestoría de manera natural y segundo; la insuficiencia material y técnica de las áreas desconcentradas del Departamento del Distrito Federal para atender el reclamo vecinal en torno a la prestación de los servicios públicos.

Los consejos de ciudadanos son definidos en la ley correspondiente como órganos de representación vecinal y de participación ciudadana para la atención de los intereses de la comunidad delegacional en relación a las necesidades y calidad de los servicios públicos relativos al entorno del lugar de residencia de dicha comunidad.<sup>103</sup>

Asimismo, son concebidos con independencia de la administración pública del Distrito Federal y se les otorgó una asignación de recursos para el cumplimiento de sus funciones y operaciones como órganos de representación vecinal y participación ciudadana, dentro del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal propuesto por el Jefe del Distrito Federal. De dicha suma, se les otorgó una compensación económica a los consejeros, por su asistencia a las sesiones ordinarias. Aunque la Ley no señaló de cuanto sería la suma, se acordó a nivel central, que la misma ascendería a la cantidad de \$1,500.00 por cada sesión ordinaria..

Los consejos de ciudadanos funcionaron en pleno o en grupos de trabajo, siendo sus sesiones ordinarias por lo menos una cada 15 días y las extraordinarias cuando así lo ameritara la ocasión solicitadas por su presidente o por la mayoría de sus integrantes. En los diversos Consejos de Ciudadanos se establecieron varios

---

<sup>103</sup> Ley de Participación Ciudadana, decretada el 10 de junio de 1995.

grupos de trabajo, de acuerdo a las necesidades de cada demarcación, sin embargo, en cada uno, por lo menos deberían de contar con los siguientes:

- I.- seguridad pública y protección civil
- II.- uso de suelo
- III.- educación, recreación, deporte y esparcimiento
- IV.- limpia y agua potable
- V.- equipamiento urbano
- VI.-gestoria y quejas

También se contempló la creación de grupos de trabajo temporales , por acuerdo del pleno del consejo, teniendo como propósito la realización de estudios o elaboración de proyectos para un caso específico, relacionado con el ejercicio de las funciones deo Consejo.

Un aspecto que merece ser resaltado, es la capacidad que tenían estos consejos de ciudadanos para relacionarse con representantes del sector industrial, comercial, de servicios, de bienestar social y por supuesto de representación vecinal con las asociaciones de residentes y jefes de manzana; así como con los servidores públicos responsables de las áreas que correspondieran tratar en las sesiones del Consejo.

La figura de los consejos de ciudadanos fueron de tal importancia que se establecieron desde un instrumento superior jerárquico, como lo es el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, , sin embargo, en las reformas publicadas el 22 de noviembre de 1996, se derogan de éste instrumento, todas las disposiciones

relativas a la elección de consejeros ciudadanos, -concepto que denota la falta de ponderación del legislativo federal, en torno a la importancia de la figura como institución, ya que debió haber señalado en su transitorio referido, la eliminación de la institución de los *consejos de ciudadanos* y no de los consejeros ciudadanos, referidos como individuos-.

Dentro de las facultades merecedoras de resaltar que tuvieron los Consejos de Ciudadanos, estuvieron las de conocer y aprobar el proyecto de programa operativo anual, así como la aprobación de los programas delegacionales de desarrollo urbano, previo a la aprobación de la Asamblea de Representantes del D.F.; así también es de resaltar la facultad de convocar a consulta vecinal. Estas tres facultades fueron suprimidas de la Ley actual, por lo que se califica a ésta como de retrógrada en cuanto a facultades de las instancias de representación vecinal.

Cabe mencionar que a diferencia de la Ley vigente, la anterior concibió a los Consejos de Ciudadanos como instancia de representación vecinal y de participación ciudadana en cada delegación del Distrito Federal, electos por el voto libre, secreto y directo de los ciudadanos vecinos de las mismas, como una instancia paritaria de equilibrio al poder del delegado político. Según la Ley que los rigió, contempló su renovación periódica cada tres años en la misma fecha que la legislación federal preveía para la realización de la elección para diputados federales y representantes a la Asamblea del Distrito Federal, debiendo instalarse el tercer domingo del mes de agosto del año correspondiente.

Ante las recientes reformas a nuestra carta magna y al Estatuto de Gobierno, la participación ciudadana plasmada en la ley del mismo nombre, a través de los

Consejos de Ciudadanos, quedó a la deriva a partir del tercer sábado de agosto de 1997, quedando sólo vigentes las figuras de presidente de colonia y jefes de manzana hasta marzo de 1998.

La desaparición de la figura tiende así a generar un nuevo vacío que elimina el puente de comunicación entre las demandas de las organizaciones vecinales de base y las capacidades reales de las instancias administrativas. Más aún, haría nugatorio el intento de institucionalizar la creciente participación social y política de los habitantes de la ciudad que se ha reflejado en otros rubros del desarrollo institucional y que lejos de alentar la participación de la sociedad, se convierte en un dique a la misma que desalienta y trastoca la vocación participativa del ciudadano.

### **5.2.3 LOS COMITES VECINALES (1998) Y LOS COMITES CIUDADANOS (2004)**

Los Comités Vecinales, dentro de la nueva organización del Distrito Federal, (*segunda Ley de Participación Ciudadana.- 1998*) así como los Comités Ciudadanos (*tercera Ley de Participación Ciudadana- 17 de mayo de 2004*) son órganos de representación ciudadana que tienen como función principal relacionar a los habitantes del entorno en que hayan sido electos con los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales para la supervisión, evaluación, y gestión de las demandas ciudadanas en temas relativos a servicios públicos, modificaciones al uso de suelo, aprovechamiento de la vía pública, verificación de

programas de seguridad pública, verificación de giros mercantiles, en el ámbito y competencia de los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales.

En cada colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional debe existir un Comité Vecinal o Ciudadano Estos órganos serán independientes y tendrán atribuciones distintas de las funciones y responsabilidades de los órganos de gobierno.

Para ser miembro del Comité Vecinal se necesita cumplir con los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano del Distrito Federal, en pleno ejercicio de sus derechos;
- II. Residir en la colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional correspondiente cuando menos un año antes de la elección;
- III. No haber sido condenado por delito doloso;
- IV. No desempeñar ni haber desempeñado ningún cargo público por seis meses anteriores a la fecha de la elección.

Los Comités Ciudadanos se renovarán en su totalidad cada tres años. Se elegirán el primer domingo del mes de julio e iniciarán sus funciones el primer lunes del mes de agosto.

Los cargos de representación vecinal serán honoríficos.

Cuando alguna colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional, por su tamaño y densidad poblacional, no haga operativo el funcionamiento de un solo Comité, podrá dividirse en dos o más secciones y cada una de ellas tendrá su propio Comité Vecinal. También podrán fusionarse dos o más de estas unidades territoriales para contar con un solo Comité Vecinal. En cualquier caso se dará prioridad a la identidad cultural.

Tanto el catálogo, como la división o fusión de las colonias, pueblos, barrios o unidades habitacionales serán determinados por el Instituto Electoral del Distrito Federal en los términos que lo establezca la Ley de la materia.

A cada Comité Vecinal le corresponderá un número de integrantes que oscilará entre un mínimo de 7 y un máximo de 15 ciudadanos, dependiendo del número de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral.

La elección de los Comités Vecinales debe llevarse a cabo por medio del voto universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral y que cuenten con credencial de elector, expedida por lo menos sesenta días antes de la elección. La elección se llevará a cabo con planillas integradas por el total de candidatos que determine el Instituto Electoral del Distrito Federal. En la integración de las planillas se deberá procurar la participación de hombres y mujeres de manera equitativa.

En la nueva Ley de 2004, se contempló la elección de los Comités Ciudadanos, bajo el principio de cociente natural y resto mayor (representación proporcional), mismo que fue modificado el 16 de mayo de 2005 para que se elija en

Asamblea Ciudadana, por medio del voto universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos, de conformidad con lo establecido en el Art. 85 bis de la nueva Ley, mismo que establece la figura de la Asamblea Ciudadana Electiva, donde ante la presencia en primera convocatoria de por lo menos el 0.5% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de la Unidad Territorial respectiva; y ante la presencia de los ciudadanos que se encuentren presentes en la segunda convocatoria que será una semana después, en cuyo caso, -obviamente- no podrá ser menor la asistencia al número de integrantes del Comité Ciudadano.

La convocatoria a elecciones vecinales será expedida por el Instituto Electoral del Distrito Federal con la anticipación de por lo menos cuarenta y cinco días anteriores al día en que se verifique las Asambleas Ciudadanas Electivas y deberá contener como mínimo lo siguiente;

1. Unidades territoriales por cada una de las demarcaciones territoriales;
2. Los requisitos y plazos para el registro de planilla;
3. Periodo de campaña y día de la elección.

El Instituto Electoral del Distrito Federal, será responsable de organizar las elecciones vecinales, aplicando en lo conducente las disposiciones relativas a los procesos electorales, contenidas en la Ley de la materia.

Las controversias que se generen con motivo de la integración de los comités vecinales, serán resueltas en primera instancia por el Consejo General del Instituto

electoral del Distrito Federal. Las resoluciones del Consejo general serán impugnables ante el Tribunal Electoral, el que resolverá en forma definitiva.

Las planillas en ningún caso se podrán identificar a través de colores o nombres. Su identificación será solamente por número y éste corresponderá al orden en que sean inscritas. Los Partidos Políticos ni funcionarios del Gobierno del Distrito Federal podrán participar en el proceso de integración de los Comités Ciudadanos.

Las controversias que se generen con motivo de la integración de los Comités Ciudadanos serán resueltas por el Tribunal Electoral del Distrito Federal en los términos que señale la Ley de la materia.

Cuando se haya declarado nula la elección de algún Comité Ciudadano, el Instituto Electoral del D.F. deberá convocar a una Asamblea Ciudadana Electiva extraordinaria en un plazo no mayor a 15 días.

Los Comités Vecinales tienen las siguientes funciones:

- I. Representar los intereses colectivos de las y los habitantes de la Unidad Territorial;**
- II. Instrumentar las decisiones de la Asamblea Ciudadana;**
- III. Elaborar y proponer programas y proyectos de desarrollo comunitario en su ámbito territorial;**
- IV. Coadyuvar en la ejecución de los programas de desarrollo en los términos establecidos en la legislación correspondiente;**

**V.** Participar en la elaboración de diagnósticos y propuestas de desarrollo integral para la Unidad Territorial, que deberán ser aprobados por la Asamblea Ciudadana, los que podrán ser tomados en cuenta en la elaboración del presupuesto para la demarcación territorial y para el programa de desarrollo del Distrito Federal;

**VI.** Dar seguimiento a los acuerdos de la Asamblea Ciudadana;

**VII.** Supervisar el desarrollo, ejecución de obras, servicios o actividades acordadas por la Asamblea Ciudadana para la Unidad Territorial;

**VIII.** Conocer, evaluar y emitir opinión sobre los programas y servicios públicos prestados por la Administración Pública del Distrito Federal;

**IX.** Desarrollar acciones de información, capacitación y educación cívica para promover la participación ciudadana;

**X.** Promover la organización democrática de los habitantes para la resolución de los problemas colectivos;

**XI.** Proponer, fomentar promover y coordinar la integración y el desarrollo de las actividades de las Comisiones de Apoyo Comunitario conformadas en la Asamblea Ciudadana;

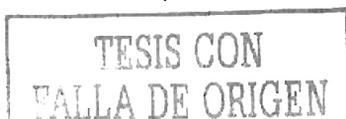
**XII.** Convocar y presidir las Asambleas Ciudadanas;

**XIII.** Convocar y presidir reuniones de trabajo temáticas y por zona;

**XIV.** Emitir opinión sobre los programas de las coordinaciones territoriales de seguridad pública y procuración de justicia;

**XV.** Informar a la Asamblea Ciudadana sobre las actividades y el cumplimiento de sus acuerdos;

**XVI.** Recibir información por parte de las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal en términos de las leyes aplicables, así como los



espacios físicos necesarios para realizar sus reuniones de trabajo;

**XVII.** Emitir opinión sobre los programas de las Coordinaciones Territoriales de seguridad pública y procuración de justicia;(sic)

**XVIII.** Establecer acuerdos con otros comités ciudadanos para tratar temas de la demarcación;

**XIX.** Las demás que le otorguen la presente ley y demás ordenamientos del Distrito Federal.

Los Comités Ciudadanos trabajarán en pleno a través de reuniones quincenales o a través de Coordinaciones o áreas de trabajo, las cuales son jerárquicamente iguales. Todas las decisiones se tomarán por el voto de la mayoría del Pleno del Comité sin que el Coordinador del mismo pueda tener voto de calidad.

Cada Coordinación del Comité Ciudadano tendrá la obligación de realizar asambleas públicas periódicas con los habitantes del entorno al que representan relacionadas con el tema que le corresponda a la Comisión.

Son derechos de los integrantes del Comité Vecinal los siguientes:

- I. Formar parte de las comisiones de trabajo del Comité;
- II. Participar en los trabajos y deliberaciones del Comité;
- III. Presentar propuestas relativas al ejercicio de las funciones del Comité.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**Son obligaciones de los miembros del Comité Vecinal:**

- I. Consultar a los habitantes a los que representan;**
- II. Representar los intereses de los vecinos de su entorno;**
- III. Promover la participación ciudadana;**
- IV. Cumplir las disposiciones y acuerdos del Comité;**
- V. Asistir a las sesiones del pleno y de las comisiones del Comité;**
- VI. Participar en los trabajos de las comisiones a las que pertenezcan;**
  
- VII. Informar de su actuación en audiencia pública a los vecinos de la colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional a la que representan.**

Las responsabilidades en que incurran los miembros del Comité Vecinal en el desempeño de sus funciones se regirán por lo establecido en la Ley y por las demás disposiciones jurídicas aplicables.

**Son causas de separación o remoción de los miembros del Comité las siguientes:**

- I. Faltar sin causa justificada a más de tres sesiones consecutivas del pleno o de las comisiones a las que pertenezcan;**

**II. Obtener o pretender obtener lucro por las gestiones que realice en el ejercicio de sus funciones;**

**III. Incumplir con las funciones que le correspondan;**

**IV. Dejar de cumplir con cualquiera de los requisitos que para ser miembro del Comité establece la Ley.**

La separación o remoción será acordada por las dos terceras partes del Pleno del Comité, a petición de cualquiera de sus miembros, previa investigación del caso y previa audiencia del integrante que se trate.

En caso de separación, remoción o renuncia de cualquiera de los miembros del Comité Vecinal se llamará al que siga en la lista de la planilla correspondiente.

Los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales, dentro del ámbito de aplicación de esta ley, tendrán las siguientes obligaciones:

**I. Capacitar a los integrantes de los Comités Vecinales, respecto de los ordenamientos legales aplicables en el Distrito Federal;**

**II. Implantar acciones de información, capacitación y educación para promover la participación ciudadana;**

**III. Responder por escrito las solicitudes de información que les hagan los**

## Comités Vecinales.

Los Comités Vecinales podrán, por sí mismos, o mediante convocatoria del titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial, realizar reuniones periódicas de trabajo con otros Comités Vecinales, dichas reuniones podrán ser temáticas o regionales y pueden ser coordinadas por las mismas autoridades del órgano político administrativo de la demarcación territorial.

También pueden realizar reuniones de trabajo sobre temas específicos a las que asistirán principalmente los integrantes de las Comisiones de los Comités Vecinales encargadas del tema.

· Cuando se articulen dos o más Comités Vecinales, cada uno deberá informar a los habitantes de la colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional a la que representen, el estado de la problemática, las acciones emprendidas y los acuerdos tomados con el fin de que esas acciones también puedan ser evaluadas de manera colectiva por los vecinos.

Hasta aquí, la explicación de su funcionamiento en teoría, sin embargo, el ejercicio de estos órganos de representación vecinal, ha sido abundantemente cuestionado, ya que en la práctica, se vició nuevamente el proceso de elección de los comités vecinales, por la concurrencia de los partidos políticos y por otro lado, han sido cuestionados por su poca efectividad derivado de diversos factores:

- Divisionismo interno garantizado desde la forma de su elección bajo el principio de representación proporcional.

- Falta de facultades de aprobación y supervisión de los programas operativos anuales, así como del programa delegacional de desarrollo urbano.
- Orientación política en diversas demarcaciones territoriales para favorecer únicamente las peticiones de gestoría comunitaria de sus grupos afines.
- Gestión sumamente desgastada, provocada por la prolongación de su representación, al haberlo así acordado la Asamblea Legislativa, caso interesante de estudio, pues se trata de una prolongación de mandato de una figura establecida para fungir por un periodo determinado, como representantes de la comunidad: caso sin precedente en la historia de la Asamblea de Representantes, hoy Legislativa del Distrito Federal.

#### **5.2.4 EL CONSEJO CIUDADANO (Ley del 17 de mayo de 2004)**

La nueva ley crea esta figura de coordinación de los Comités Ciudadanos, con las autoridades de la demarcación territorial y con las autoridades del gobierno del Distrito Federal. (art.126)

El consejo ciudadano se integrará con el coordinador interno de cada uno de los Comités Ciudadanos existentes en la Demarcación Territorial .(art.127)

Para el mejor funcionamiento y operación del Consejo Ciudadano, se conformarán equipos de trabajo por tema y/o territorio, considerando, al efecto, la división de cada una de las Delegaciones Políticas (sic)

El Consejo Ciudadano, sesionará públicamente al menos dos veces al año y de manera extraordinaria en caso de emergencia, desastre natural o eminente riesgo social. (art.129)

Sus funciones fueron limitadas a únicamente: emitir opinión sobre programas y políticas a aplicarse en el Distrito Federal y en la demarcación territorial; informar a las autoridades del Distrito Federal y de la Demarcación Territorial sobre los problemas que afecten a sus representados y proponer soluciones y medidas para mejorar la prestación de los servicios públicos y privados, así como sugerir nuevos servicios (sic); informar permanentemente a cada uno de los Comités Ciudadanos sobre sus actividades y el cumplimiento de sus acuerdos.

### **5.3 LAS AGRUPACIONES POLITICAS LOCALES**

Las Agrupaciones Políticas locales que se conforman de acuerdo a lo dispuesto por el Código Electoral, son formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática, cultura política, a la creación de una opinión pública mejor informada y son un medio para la participación en el análisis, discusión y resolución de los asuntos políticos de la Ciudad.

Los ciudadanos que se organicen para constituirse en Agrupación Política local deben solicitar y obtener su registro ante el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal.

Para que una organización pueda ser registrada como Agrupación Política local, debe cumplir los siguientes requisitos:

a) Formular una declaración de principios y en congruencia con ellos, su programa de acción y los estatutos que normen sus actividades; y

b) Contar con un mínimo de 2,000 afiliados inscritos en el Padrón Electoral del Distrito Federal, en por lo menos la mitad de las Delegaciones, debiendo contar en cada una de ellas con un mínimo de 100 afiliados inscritos en el Padrón Electoral de las Delegaciones que correspondan.

Los Estatutos de las agrupaciones políticas establecerán:

a) La denominación de la Agrupación Política, el emblema y el color o colores que lo caractericen y diferencien de otras asociaciones políticas. La denominación y el emblema estarán exentos de alusiones religiosas, raciales o a los símbolos patrios;

b) El procedimiento de afiliación individual, libre y pacífica de sus miembros.

c) Derechos y obligaciones de los afiliados, se registrará bajo el principio de igualdad;

d) Los procedimientos para integrar y renovar periódicamente los órganos directivos así como las funciones, facultades y obligaciones de los mismos; y

e) La integración de sus órganos directivos, que no podrá exceder en un 70 por ciento los miembros de un mismo género.

Entre sus órganos deberá contar, cuando menos, con los siguientes:

a) Una asamblea general o equivalente;

b) Un órgano ejecutivo general, que sea el representante local de la agrupación;

c) Asambleas o equivalente y órganos ejecutivos en las Delegaciones;

d) Un órgano de administración;

e) Un órgano que vigile el respeto de los derechos de los afiliados, así como el cumplimiento de sus obligaciones; y

f) Las sanciones aplicables a los miembros que infrinjan sus disposiciones internas y el procedimiento sobre controversias internas.

Cualquier modificación a su declaración de principios, programa de acción o estatutos, debe ser comunicada al Instituto Electoral del Distrito Federal dentro de los diez días siguientes a la fecha en que se tome el acuerdo correspondiente por la Agrupación Política.

Las modificaciones no surten efectos hasta que el Consejo General del Instituto declare la procedencia legal de las mismas. La resolución deberá dictarse en un plazo que no exceda de 30 días contados a partir de la presentación de la documentación correspondiente.

Para constituir una Agrupación Política Local, los ciudadanos interesados deben solicitar su registro al Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal a partir del 1° de febrero y hasta el 30 de abril de cada año sin proceso electoral, debiendo comprobar los requisitos del artículo 20 de este Código, a más tardar el 31 de julio.

Las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse en Agrupación Política Local deberán realizar asambleas constitutivas en las Delegaciones, en las que deberán participar cuando menos el 60% del mínimo de afiliados, en las cuales se elegirán un delegado por cada 50 asistentes para participar en la asamblea general constitutiva, esta última será válida con la presencia del 60% de delegados electos.

Las asambleas se realizarán en presencia de un notario público o funcionario acreditado para tal efecto por el propio Instituto, quienes certificarán el quórum legal, que los presentes conocieron y aprobaron la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos y suscripción individual del documento de manifestación formal de afiliación.

Las Agrupaciones Políticas Locales tendrán, asimismo, las obligaciones de no utilizar en su promoción los símbolos patrios, símbolos religiosos, o expresiones,

alusiones o fundamentaciones de carácter religioso. Así como, mantener el mínimo de afiliados en las delegaciones, requeridos para su constitución y registro.

Son causa de pérdida de registro de una Agrupación Política Local:

a) Haber dejado de cumplir con los requisitos necesarios para obtener el registro;

b) Incumplir de manera grave y sistemática a juicio del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal con las obligaciones establecidas en el Código.

c) Haber sido declarado disuelto por acuerdo de sus miembros conforme a lo que establezcan sus estatutos;

d) Haberse fusionado con otra asociación política, en los términos del artículo anterior.

La Agrupación Política Local que hubiera perdido su registro no podrá solicitarlo de nueva cuenta, sino hasta después de transcurrido un proceso electoral ordinario.

Aunque en el Distrito Federal fueron creadas las Agrupaciones Políticas Locales como instancia "sustitutiva" de participación política, pues la Carta Magna<sup>104</sup> no permite la creación de Partidos Políticos Locales, la tendencia actual es hacia la

---

<sup>104</sup> CPEUM.-Art.122.-apartado C, base primera, inciso f)

creación de Agrupaciones Políticas Locales en diversas Entidades Federativas, pues actualmente cuentan con esta figura los Estados de Campeche, Colima, Tabasco, y Veracruz.

#### **5.4 INSUFICIENCIAS DE LA ACTUAL NORMATIVIDAD EN MATERIA DE PARTICIPACION CIUDADANA EN EL DISTRITO FEDERAL**

Los Poderes de la Unión, representados por el Ejecutivo y el Legislativo, han dotado a los habitantes de la Ciudad de México o Distrito Federal, de las prerrogativas políticas que goza el resto de los mexicanos, en cuanto al derecho para votar y ser votados, para elegir a la autoridad ejecutiva local, es decir al Jefe de Gobierno, así como a los diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y a los Jefes Delegacionales, amén de los Comités Vecinales y recientemente de los Comités Ciudadanos y Consejo Ciudadano como figuras de representación ciudadana, sin embargo, como ya se ha mencionado anteriormente, este marco jurídico, aun es insuficiente. Veamos:

La democracia ha sido siempre cuestionada por muchas razones. En particular el arreglo institucional de las democracias modernas que no siempre produce resultados satisfactorios. Se ha cuestionado, pues ha tenido resultados oprobiosos para las sociedades a lo largo de la existencia de estos procesos, que en muchas ocasiones lo único que representan es la forma de legitimación del dominio de una oligarquía.

Ya Rousseau señalaba que la voluntad general del pueblo no es representable ni puede ser delegada. Si bien es cierto que hasta ahora lo más avanzado y acorde a los paradigmas contemporáneos para resolver el asunto de quien tome las decisiones por los demás, en virtud de la inoperancia de las antiguas asambleas romanas es la democracia, el problema estriba en que ésta, admite siempre la duda, la sospecha, la suspicacia y los márgenes de maniobra suficientes para dudar –fundadamente- que la voluntad de los electores no siempre es traducida fielmente por su representante. Esto ha hecho que perdure, casi desde siempre, la ilusión de la democracia directa, sin intermediarios.

Lo anterior ha dado pie a que sea cada vez, vista con mayor anhelo la posible construcción de un entramado jurídico que dé cauce, al tránsito de una democracia representativa a una participativa, como lo fué en las antiguas *polis* romanas.

En el caso de los habitantes de la capital del país, no es la excepción, pues aunado a lo descrito anteriormente, heredamos una restricción a nuestros derechos políticos que hasta hace muy poco tiempo ha encontrado reivindicación y que aún es insuficiente.

En materia de participación ciudadana, tema fundamental de este trabajo, fué solamente durante la gestión de los Consejos de Ciudadanos, cuando se dió apertura y facultades para que los vecinos de cada una de las 365 áreas vecinales en que se dividió el territorio del Distrito Federal, tuvieran la posibilidad de que a través de su consejero ciudadano, revisaran y aprobaran los programas operativos anuales, documento base y rector de la asignación de recursos financieros del presupuesto aprobado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a los

diversos rubros de atención de las demandas de la comunidad. Otra facultad importante de esta figura que sólo duró de diciembre de 1995 a agosto de 1997, fué la aprobación de los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano, documento rector de la asignación de clasificaciones aprobadas para el uso del suelo, densidad poblacional estimada, rescate de sitios históricos y patrimoniales, por mencionar las principales, así como la facultad de citar a comparecer ante el Pleno de este Órgano que además lo era de representación delegacional, -es decir, paritario a los Delegados Políticos- a los diversos servidores públicos de la Delegación Política, amén de contar con la obligatoriedad, el Delegado Político de comparecer, por lo menos dos veces al mes ante el Pleno de este Órgano de representación ciudadana, es decir se ejercía por la comunidad allí representada un ejercicio real de contrapeso político y de rendición de cuentas. Todas estas facultades resultaron exitosas para los vecinos, logrando restaurar la confianza en las instituciones, aunque por la precariedad del tiempo de su gestión, no se logró consolidar la figura como hubiera sido lo deseable.

Por su nobleza como figura de participación ciudadana y el fortalecimiento que tenía con el abono natural de los aún existentes presidentes de colonia y jefes de manzana, se complementaban enriqueciendo a la comunidad tanto en su gestión política como en su gestión comunitaria.

Como lo mencioné en un subcapítulo anterior, la desaparición de la figura tiende así a generar un nuevo vacío que elimina el puente de comunicación entre las demandas de las organizaciones vecinales de base y las capacidades reales de las instancias administrativas. Más aún, haría nugatorio el intento de institucionalizar la creciente participación social y política de los habitantes de la ciudad que se ha

reflejado en otros rubros del desarrollo institucional y que lejos de alentar la participación de la sociedad, se convierte en un dique a la misma que desalienta y trastoca la vocación participativa del ciudadano.

Actualmente se cuenta con una figura de representación ciudadana muy acotada, incluso en su integración y representación, pues los comités vecinales, ni siquiera tuvieron la oportunidad; ni los nuevos Comités Ciudadanos preceptuados por la Ley de Participación Ciudadana publicada el 17 de mayo de 2004 la tendrán, de convertirse en órganos de representación ciudadana a nivel de su Delegación.

La figura amén de estar desgastada, no ha cumplido las expectativas de quienes viven en las delegaciones rurales, donde aún subsisten los usos y costumbres al ser el pueblo el que elige a quien debe ser su autoridad inmediata y es así que por ejemplo en Xochimilco, Tlahuac y Tlalpan, son los vecinos del lugar quienes nombran a los coordinadores territoriales o subdelegados, que son parte de la estructura administrativa de la delegación y sobre quien tiene el Jefe Delegacional la facultad de nombrar y remover libremente. Es evidente aquí, la insuficiencia de la actual Ley.

De acuerdo a la Ley de Participación Ciudadana de 1998, en el Distrito Federal, los Comités Vecinales tienen como función principal, **"relacionar a los habitantes del entorno en que hayan sido electos con los órganos políticos administrativos de las demarcaciones territoriales, para la supervisión, evaluación y gestión de las demandas ciudadanas** en temas relativos a servicios públicos, modificaciones al uso de suelo, aprovechamiento de la vía pública, verificación de programas de seguridad pública y verificación de giros mercantiles", sin embargo,

reitero, esta figura no cuenta con más facultades que la de "ventanilla de trámite", al no contar con facultades reales de supervisión y aprobación sustantiva, más que de las demandas ciudadanas, como señalé con el remarcado de líneas arriba y en el precepto publicado el 17 de mayo de 2004, mismo que la mayor facultad que otorga a los Comités Ciudadanos es la de supervisar el desarrollo , ejecución de obras, servicios o actividades acordadas por la Asamblea Ciudadana para la Unidad Territorial; o bien: conocer, evaluar y emitir opinión sobre los programas y servicios públicos prestados por la Administración Pública del Distrito Federal.

En principio, el carácter de los Comités Vecinales (1998) y Ciudadanos (2004), es representativo y se dá a través de la elección directa e integración plural, al contemplar la ley un sistema de representación proporcional, que si bien garantiza la pluralidad en su integración, también garantiza las grandes dificultades que vivieron para lograr consensos en torno a ciertos temas y propuestas, ocasionado a la variación de posicionamiento en torno a la gestión delegacional, derivado, evidentemente, de sus simpatías o antipatías político-partidarias hacia el Jefe Delegacional respectivo. Sin embargo en las reformas publicadas el 16 de mayo de 2005, establece una nueva figura llamada Asamblea Ciudadana Electiva, misma que con la presencia del 0.5 % de los ciudadanos inscritos en la lista nominal, en primera convocatoria y con los asistentes, en numero no menor de los integrantes del Comité ciudadano, es decir de nueve, en segunda convocatoria. Nuevamente la figura y su concepción es insuficiente para lo que a los vecinos interesa que es la eficacia y eficiencia de sus órganos de representación.

Al no contar esta figura con la representación global que integre toda una demarcación, se garantiza también un ejercicio de gobierno delegacional con menos

**“incomodidades” para los titulares de éstas, ya que cada Comité Vecinal únicamente puede hacer gestión por y para su unidad territorial, sin poder tratar, ya no digamos pedir cuentas, de lo que se encuentra fuera de su llimitación territorial. Nuevamente la Ley es insuficiente.**

Tocando otro aspecto, la división político-geográfica de las unidades territoriales, se ha convertido en un elemento adicional a la problemática de representación de los órganos vecinales, es decir estas unidades territoriales están conformadas con bases fundamentalmente geoelectorales, cuya referencia básica son las secciones electorales, por lo que un número considerable de unidades territoriales presentan conflictos de identidad cultural o social en los electores, por lo que sería muy conveniente que la autoridad competente, es decir el Instituto Electoral del Distrito Federal realice una revisión de este catálogo y así definir las áreas con base en factores de identidad socio-cultural y al sentido de pertenencia de cada comunidad. Entonces tenemos que la actual Ley, no cumple las expectativas de los habitantes del Distrito Federal, puesto que no existe un referente urbano común que los identifique.

Es importante también destacar que se requiere dotar de un marco jurídico específico a los procesos de elección vecinal, donde se indiquen tiempos, formas y plazos para desarrollar dicho proceso, que dicho sea de paso pudiera estudiarse la viabilidad de que sea empalmado a las elecciones constitucionales en aras de un sustantivo ahorro presupuestal, sin necesidad de usar las urnas electrónicas que hoy por hoy no cubren la necesidad de hacer prueba plena en una controversia de carácter político-electoral ante la autoridad competente.

La actual ley trata de revivir la figura del Consejo Ciudadano, pero no logra ni siquiera equipararla a la anteriormente descrita, ya que la conceptúa únicamente como asamblea de coordinadores vecinales, con posibilidad de reunirse dos veces al año. Nuevamente aquí se evidencia la insuficiencia de la ley.

## **5.5 PROPUESTAS DE REFORMAS A LA LEY DE PARTICIPACION CIUDADANA**

Con base en lo expuesto, se propone la siguiente reforma a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, misma que resume una necesidad histórica legal sociológica, expresada en una reforma al marco normativo vigente:

### **PROPUESTA DE PROYECTO DE LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA TITULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES CAPITULO UNICO DISPOSICIONES GENERALES**

**Artículo 1.-** Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y tienen por objeto promover y garantizar los mecanismos e instrumentos que regulan la organización y participación de los ciudadanos ante los órganos de gobierno del Distrito Federal, a fin de proponer alternativas de solución a la problemática de la comunidad para coadyuvar y supervisar las tareas de gobierno,

conforme a las disposiciones del Estatuto de Gobierno, de esta ley y las demás que resulten aplicables.

**Artículo 2.-** Para los efectos de esta Ley, la participación ciudadana es el derecho de los ciudadanos del Distrito Federal, habitantes, originarios y vecinos, para incidir en forma individual o colectiva en las iniciativas de leyes y reglamentos así como en la planeación de las políticas públicas que afecten el entorno del Distrito Federal, de las demarcaciones territoriales o de las unidades territoriales, además de lo establecido en el Art.22 del Estatuto.

**Artículo 3.-** La participación ciudadana prevista en la presente ley se regirá por los siguientes principios:

I.-**Democracia Participativa**.- Igualdad de oportunidades de los ciudadanos y en su caso, de los habitantes para ejercer influencia en la toma de decisiones públicas sin discriminaciones de carácter político, religioso, racial, ideológico, de género o de ninguna otra especie, en el marco de un sistema representativo, que plantea un conjunto de instrumentos de expresión democrática, que permiten al ciudadano orientar el actuar de sus gobernantes en la conducción política del Distrito Federal.

II.-**Corresponsabilidad**.- Es el compromiso compartido de acatar, por parte de la ciudadanía y el gobierno, los resultados de las decisiones mutuamente convenidas, reconociendo y garantizando los derechos de los ciudadanos a proponer y decidir sobre los asuntos públicos; postulando que la participación ciudadana es condición indispensable para un buen gobierno y no sustitución de las responsabilidades del mismo;

III.-**Inclusión** .- Fundamento de una gestión pública socialmente responsable, que englobe y comprenda todas las opiniones de quienes desean participar que reconoce desigualdades y promueve un desarrollo equitativo de la sociedad y de los individuos que la conforman;

IV.- **Solidaridad**.- Disposición de toda persona de asumir los problemas de otros como propios, contrario a todo egoísmo o interés particular que propicie el desarrollo de relaciones fraternales entre los vecinos, eleva la sensibilidad acerca de la naturaleza de las propias situaciones adversas y las de los demás así como nutre y motiva las acciones para enfrentar colectivamente los problemas comunes;

V.- **Legalidad.**- Garantía de que las decisiones de gobierno serán siempre apegadas a Derecho; con la seguridad para la ciudadanía en el acceso a la información y con la obligación expresa por parte del gobierno, de informar, difundir, capacitar y educar para una cultura democrática;

VI.- **Respeto.**- Reconocimiento pleno a la diversidad de visiones y posturas, asumidas libremente en torno a los asuntos públicos. En este caso comienza incluso por la libertad de elegir cuándo y como se participa en la vida pública del Distrito Federal.

VII.-**Tolerancia.**-Garantía de reconocimiento y respeto a la diferencia y a la diversidad de quienes conforman la sociedad y como un elemento esencial en la construcción de consensos.

VIII.- **Sustentabilidad.**- Responsabilidad de que las decisiones asumidas en el presente aseguren a las generaciones futuras el control y disfrute de los recursos naturales del entorno; y

IX.- **Pervivencia.**- Responsabilidad social de garantizar que las prácticas democráticas se generalicen y reproduzcan de modo que aseguren el desarrollo, en el presente y en el futuro, de una cultura ciudadana responsable, activa, crítica y propositiva.

**Artículo 4.-** Serán Instrumentos de Participación Ciudadana de aplicación general en todo el territorio del Distrito Federal:

I.- Plebiscito

- II.- Referéndum
- III.- Iniciativa Popular
- IV.- Consulta Pública
- V.- Colaboración Ciudadana
- VI.- Audiencia Pública
- VII.- Difusión Pública

**Artículo 5** - Serán Instrumentos de Participación Ciudadana de aplicación local en todas y cada una de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal:

- I.- Audiencia Pública
- II.- Consulta Vecinal
- III.- Colaboración Ciudadana
- IV.- Difusión Pública
- V.- Recorridos de las Autoridades
- VI.- Quejas y Denuncias

Éstos instrumentos se aplicarán mediante un trabajo sistemático y permanente en todas y cada una de las Demarcaciones Territoriales. Del resultado de este ejercicio podrán establecerse relaciones de carácter vinculatorio entre las autoridades del órgano Político Administrativo y los habitantes de la Demarcación correspondiente; los acuerdos que deriven deberán quedar plasmados en los documentos correspondientes: convenios, actas y acuerdos.

**Artículo 6.-** Son formas de organización ciudadana para efectos de participación y gestión frente a las autoridades:

I.- La asamblea vecinal, como máxima instancia de decisión colegiada, conformada en cada unidad territorial.

II.- Los consejos de ciudadanos como órgano de representación vecinal y de participación ciudadana a nivel demarcación territorial

III.- Los comités de colonia como instancias de gestión comunitaria

IV.- Los comités de manzana como instancias de representación vecinal

V.- El Consejo Consultivo del Distrito Federal.

**Artículo 7.-** Para los efectos de esta ley se entenderá por:

I - Constitución.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

II.- Estatuto.- El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

III.- Ley.- La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal;

IV.- Instituto Electoral.- El Instituto Electoral del Distrito Federal,

V.- Asamblea Legislativa, La Asamblea legislativa del Distrito Federal,

VI - Jefe de Gobierno.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

VII.- Consejo Consultivo.- El Consejo Consultivo del Distrito Federal

VIII- Jefe Delegacional.- El titular de cada uno de los Órganos Político Administrativo del Distrito Federal:

IX - Demarcación Territorial.- División Territorial del Distrito Federal para efectos de la organización político administrativa

X - Unidad Territorial, Expresión geográfica establecida por el Instituto Electoral del Distrito Federal;

XI.- Asamblea vecinal, Reunión de los vecinos, como máxima instancia de decisión colegiada, conformada en cada unidad territorial.

XIII- Consejos de ciudadanos.-Órgano de representación vecinal y de participación ciudadana a nivel demarcación territorial.

XIII.-Comité de colonia .-El Comité constituido como instancia de gestión comunitaria a nivel colonia;

XIV.-.-Comité de manzana.-Instancias de representación vecinal a nivel manzana;

## **TITULO SEGUNDO**

### **DE LOS HABITANTES Y CIUDADANOS**

#### **DEL DISTRITO FEDERAL**

##### **CAPÍTULO 1**

#### **DE LOS HABITANTES DEL DISTRITO FEDERAL**

**Artículo 8.-** De conformidad con lo establecido por el Estatuto, son originarios del Distrito Federal, las personas nacidas en su territorio, son habitantes del Distrito Federal, las personas que residen en su territorio, son vecinos del Distrito Federal, los habitantes que residen en él por más de seis meses. La calidad de vecino se pierde por dejar de residir en el Distrito Federal por más de seis meses excepto si

deriva del desempeño de cargos públicos de representación popular o comisiones de servicio que les encomiende la Federación o el Distrito Federal, fuera de su territorio

**Artículo 9.-** Los habitantes del Distrito Federal tendrán los siguientes derechos:

I.- Proponer la adopción de acuerdos o la realización de actos a los órganos de gobierno del Distrito Federal.

II - Ser informados sobre leyes y decretos respecto de las materias relativas al Distrito Federal,

III.- Presentar quejas y denuncias en la prestación de servicios públicos o por irregularidades de la actuación de los servidores públicos en los términos de esta ley y demás ordenamientos aplicables;

IV - Emitir opiniones y formular propuestas para la solución de la problemática del lugar en que residan;

V.- Ser informados sobre la realización de obras y servicios de la Administración Pública del Distrito Federal, en forma veraz y oportuna, mediante los mecanismos de Difusión Pública, y

VI- Los demás que establece esta ley y otras aplicables.

**Artículo 10.-** Son obligaciones de los habitantes del Distrito Federal las siguientes

I - Cumplir con las disposiciones de la presente ley;

II - Ejercer los derechos que les otorga la presente Ley sin perturbar el orden y la tranquilidad públicos ni afectar el desarrollo normal de las actividades de los demás habitantes: y

III - Las demás que en materia de participación ciudadana les impongan esta y otras leyes, en términos de lo dispuesto por el Artículo 18 del Estatuto.

## **CAPITULO II**

### **DE LOS CIUDADANOS DEL DISTRITO FEDERAL**

**Artículo 11.-** Son ciudadanos del Distrito Federal los hombres y mujeres que teniendo la calidad de mexicanos reúnan los requisitos, del Artículo 34 Constitucional y posean, además la calidad de vecinos u originarios del mismo

**Artículo 12.-** Son derechos de los ciudadanos del Distrito Federal, relativos a la aplicación de la presente ley, además de los que expresamente consagra la Constitución:

I.- Integrar las formas de organización ciudadana previstas en la presente ley,

II - Ejercer y promover los instrumentos de participación ciudadana a que, se refiere el Título Tercero de la presente Ley,

III - Aprobar o rechazar mediante el plebiscito actos o decisiones del Jefe de Gobierno en los términos de la presente Ley;

IV - Presentar ante la Asamblea Legislativa mediante la Iniciativa popular proyectos de conformidad a lo dispuesto por la fracción IV del artículo 46 del Estatuto de Gobierno,

V - Manifestar su aprobación o rechazo previo mediante el Referéndum a la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes que expida la Asamblea legislativa, con excepción de las materias previstas en el Artículo 32 del presente ordenamiento,

VI - Ser informado a través de la difusión Pública de los actos que realicen los órganos de gobierno del Distrito Federal,

VII - Participar en la planeación, diseño, evaluación y supervisión de los programas y acciones de gobierno, sin menoscabo de las atribuciones que expresamente se señalan en las leyes para las autoridades,

VIII - Las demás que establezcan ésta y otras leyes, en términos de lo dispuesto por el Artículo 20 del Estatuto.

**Artículo 13.-** Es obligación de las autoridades locales del Gobierno del Distrito Federal dentro de su ámbito competencial, respetar y garantizar el pleno ejercicio de los derechos de habitantes y ciudadanos del Distrito Federal, previstos en la presente Ley y en las demás relativas a la participación ciudadana.

**Artículo 14.-** Los ciudadanos del Distrito Federal tendrán las siguientes obligaciones:

I.- Establecer las formas de organización ciudadana que la presente ley prevé y cumplir el cargo de representación vecinal que le confiera su comunidad.

II.-En el ejercicio de los derechos que la presente ley señala, evitar perturbar el orden o alterar la paz pública.

III.- Contribuir para los gastos públicos de la Federación como del Distrito Federal, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, en los términos del Art. 31 Constitucional.

IV - Las demás que les señalan las leyes en la materia

## **TITULO TERCERO**

### **DE LOS INSTRUMENTOS**

### **DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

#### **CAPITULO I**

#### **DEL PLEBISCITO**

**Artículo 15.-** Se entiende por plebiscito la consulta a los ciudadanos del Distrito Federal para que expresen aprobación o rechazo a un acto o decisión del gobierno del Distrito Federal, que sea considerado como trascendente para la vida pública de esta entidad, excepto los que determina el Artículo 68 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

**Artículo 16.-** El plebiscito podrá ser convocado por el Jefe de Gobierno para consultar a los ciudadanos sobre la aprobación o rechazo previo sobre actos o decisiones del mismo. Dicha convocatoria deberá contener los siguientes requisitos

I - El acto o decisión del Jefe de Gobierno que se pretende someter a plebiscito,

II -La exposición de los motivos por los cuales el acto o decisión se considera de importancia trascendente para la vida pública del Distrito Federal y las razones por las cuales se considera que debe someterse a plebiscito

**Artículo 17.-** La convocatoria a plebiscito podrá ser solicitado al Jefe de Gobierno por un grupo de ciudadanos del Distrito Federal, que constituyan al menos el 0.5% del padrón electoral del Distrito Federal. En ese caso, la solicitud de convocatoria a plebiscito podrá ser previa al acto o decisión, o bien posterior al mismo. En este último caso deberá ser presentada dentro de los 45 días contados a partir de su entrada en vigor.

La solicitud de convocatoria deberá ser dirigida al Jefe de Gobierno, contener los requisitos señalados en el artículo anterior y se remitirá únicamente al Instituto Electoral un listado con el nombre, número de registro de elector y firma de los solicitantes.

El Jefe de Gobierno solicitará al Instituto Electoral, el resultado del cotejo de los listados ciudadanos. El Instituto contará con 7 días para cotejar los nombres, firmas y claves de elector, a fin de que verifique el cumplimiento de los requisitos establecidos en el párrafo anterior y continuar así con el procedimiento de realización de plebiscito.

**Artículo 18.-** El Jefe de Gobierno iniciará el procedimiento de plebiscito mediante convocatoria que deberá expedir cuando menos noventa días naturales antes de la fecha de realización del mismo. La convocatoria se hará del conocimiento del Instituto Electoral del Distrito Federal con la finalidad de iniciar la organización del proceso plebiscitario, de acuerdo a las facultades legales del propio Instituto Electoral, mismo que solicitará la partida presupuestaria a la instancia correspondiente; asimismo se publicará en el Diario Oficial de la

Federación, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, en los principales diarios de circulación en la Ciudad y en los medios de comunicación electrónicos y contendrá

I - La explicación clara y precisa de los efectos de la aprobación o rechazo del acto o decisión sometido a plebiscito,

II- La fecha en que habrá de realizarse el plebiscito y

III.-La pregunta o preguntas conforme a las cuales los electores expresarán su aprobación o rechazo.

**Artículo 19.-** El Jefe de Gobierno deberá auxiliarse de los órganos locales de gobierno y solicitar por lo menos a una institución de educación superior, y a un organismo social y civil relacionados con la materia de que trate el plebiscito, para la elaboración de las preguntas que se someterán a consulta.

**Artículo 20.-** Los resultados del plebiscito tendrán carácter vinculatorio para las acciones o des del Jefe de Gobierno, sólo cuando una de las opciones obtenga la mayoría de la votación válidamente emitida y ésta corresponda cuando menos a la cuarta parte de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Distrito Federal

**Artículo 21.-** En el año en que tengan verificativo elecciones de representantes populares, no podrá realizarse plebiscito alguno durante el proceso electoral, ni durante los sesenta días posteriores a su conclusión. No podrá realizarse más de un plebiscito en el mismo año

**Artículo 22.-** En los procesos de plebiscito, sólo podrán participar los ciudadanos del Distrito Federal que cuenten con credencial de elector expedida por lo menos sesenta días antes del día de la consulta.

**Artículo 23.-** Los resultados del plebiscito se publicarán en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en los principales diarios de circulación en el Distrito Federal.

**Artículo 24.-** El Instituto Electoral llevará a cabo el plebiscito y hará la declaratoria de sus efectos de conformidad con lo que disponga las leyes aplicables.

**Artículo 25.-** Las controversias que se generen con motivo de la validez de los procesos de plebiscito serán resueltas por el Instituto Electoral y el Tribunal Electoral del Distrito Federal en los términos del Código Electoral y la legislación aplicable.

## **CAPITULO II**

### **DEL REFERENDUM**

**Artículo 26.-** El referéndum es un mecanismo de participación directa mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo previo o posterior a una decisión de la Asamblea legislativa sobre la aprobación, modificación, derogación o abrogación de leyes de la competencia legislativa de esta última. La solicitud de referéndum deberá presentarse previamente al dictamen de las comisiones legislativas correspondientes o bien dentro de los 45 días posteriores a la fecha de entrada en vigencia de la decisión cuestionada.

**Artículo 27.-** Es facultad exclusiva de la Asamblea decidir por acuerdo de las dos terceras partes de sus miembros, si somete o no a referéndum el proyecto del ordenamiento legal en proceso de creación, modificación, derogación o abrogación

**Artículo 28.-** Podrán solicitar a la Asamblea legislativa la realización del referéndum:

I.- El equivalente al 5% de los diputados a la Asamblea legislativa, y

II.-El 1% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral quienes deberán anexar a su solicitud un listado con sus nombres, firmas y clave de su credencial de elector cuyo cotejo realizará el Instituto Electoral.

**Artículo 29.-** la solicitud a que se refiere el artículo anterior deberá contener por lo menos:

I.- La indicación precisa de la ley o en su caso, de él o los artículos que se proponen someter a referéndum

II. La exposición de motivos por los cuales el ordenamiento o parte de su articulado deben someterse a la consideración de la ciudadanía, previamente o posterior a la decisión del órgano legislativo. y

III.- Cuando sea presentada por los ciudadanos: nombre, firma y clave de su credencial de elector cuyo cotejo realizará el Instituto Electoral.

**Artículo 30.-** El procedimiento de referéndum deberá iniciarse mediante convocatoria de la Asamblea Legislativa, que se deberá expedir y difundir cuando menos noventa días naturales antes de la fecha de realización del mismo. Cuando el proceso de referéndum sea posterior a la decisión de la Asamblea Legislativa, ésta, considerando la importancia o en su caso urgencia de resolver el posible conflicto de intereses, propondrá en acuerdo con el Instituto Electoral , la realización del procedimiento en cuestión, antes de los noventa días naturales señalados anteriormente.

**Artículo 31.-** La convocatoria a referéndum deberá hacerse del conocimiento del Instituto Electoral y deberá publicarse en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, en los principales diarios de circulación en la Ciudad y en los medios de comunicación electrónicos y contendrá:

I.-La fecha en que habrá de realizarse la votación,

II.-El formato mediante al cual se consultará a los ciudadanos,

III.-El texto del ordenamiento legal que se pretende aprobar, modificar, reformar, derogar, o abrogar y que se somete a referéndum para el conocimiento previo de los ciudadanos.

**Artículo 32.-** No podrán someterse a referéndum aquellas leyes o artículos que traten sobre las siguientes materias:

I. Tributaria o fiscal, así como de Egresos del Distrito Federal,

II Régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal.

III.Regulación interna de la Asamblea Legislativa y de su Contaduría Mayor de Hacienda

IV Regulación interna de los órganos de la función judicial del Distrito Federal  
y;

V Las demás que determinen las leyes

**Artículo 33.-** En el año en que tengan verificativo elecciones de representantes populares, no podrá realizarse procedimiento de referéndum alguno durante el proceso electoral, ni durante los sesenta días posteriores a su conclusión. No podrá realizarse más de un procedimiento de referéndum en el mismo año.

**Artículo 34.-** En los procesos de referéndum sólo podrán participar los ciudadanos del Distrito Federal que cuenten con credencial de elector. El Instituto Electoral desarrollará los trabajos de organización, desarrollo de la consulta y cómputo respectivo y remitirá los resultados definitivos a la Asamblea Legislativa

**Artículo 35.-** Los resultados del referéndum, tendrán carácter vinculatorio para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal solo cuando haya participado en esa consulta como mínimo la tercera parte de los ciudadanos inscritos en el Registro Electoral. Los resultados del referéndum se publicarán en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en los diarios de mayor circulación.

**Artículo 36.-** Las controversias que se generen con motivo de la validez del referéndum serán resueltas por el Instituto Electoral y el Tribunal Electoral del Distrito Federal en los términos del Código Electoral y la legislación aplicable.

### **CAPITULO III**

#### **DE LA INICIATIVA POPULAR**

**Artículo 37.-** La Iniciativa Popular es un mecanismo mediante el cual los ciudadanos del Distrito Federal podrán presentar a la Asamblea Legislativa, proyectos de leyes respecto de las materias que sean competencia legislativa de la misma, en términos de la fracción IV del artículo 46 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, exceptuando las materias señaladas en el inciso a) del artículo 46 del Estatuto.

**Artículo 38** - Una vez presentada la Iniciativa Popular ante la Mesa Directiva de la Asamblea legislativa, ésta la dará a conocer al Pleno y la turnará a una comisión especial integrada por los diputados miembros de las comisiones competentes en la materia de la propuesta

**Artículo 39.**- Para que pueda ser admitida para su estudio, una Iniciativa Popular ante la Asamblea Legislativa se requiere que:

I.- Se presente por escrito dirigido a la Mesa Directiva de la Asamblea Legislativa especificando que se trata de una Iniciativa Popular,

II.-Quede fehacientemente comprobado, mediante informe que rinda el Instituto Electoral a la Comisión especial de la Asamblea Legislativa, creada para tal efecto, que derivado del cotejo de los nombres, firmas y claves de las credenciales de elector de los promoventes, que la iniciativa se encuentra apoyada por un mínimo del 0.5% de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral vigente del Distrito Federal,

III Se presente con exposición de motivos, articulada en términos claros y precisos, y

IV - Los ciudadanos promoventes nombren a un representante común a fin de ser informado por la Asamblea Legislativa de la aceptación o rechazo de la misma.

**Artículo 40.**- La comisión especial de la Asamblea Legislativa, verificará el cumplimiento de los requisitos a que se refiere el artículo anterior y en caso de que no se cumplan desechará de plano la iniciativa presentada. La comisión especial deberá decidir sobre la admisión o rechazo de la iniciativa dentro de los 30 días hábiles siguientes a la fecha de su presentación, en los términos de lo dispuesto por el inciso b) del artículo 46 del Estatuto.

**Artículo 41.-** No se admitirá Iniciativa Popular alguna que haya sido declarada improcedente o rechazada con anterioridad bajo este procedimiento por la Asamblea legislativa, de conformidad con el inciso c) del artículo 46 del Estatuto.

**Artículo 42.-** La Asamblea legislativa deberá informar por escrito al representante de los ciudadanos promoventes de la Iniciativa Popular, en un plazo máximo de 30 días naturales, el dictamen de la misma, señalando las causas y fundamentos jurídicos de la decisión.

**Artículo 43.-** Una vez declarada la admisión de la Iniciativa Popular se someterá al proceso legislativo que señala la ley Orgánica de la Asamblea legislativa.

#### **CAPITULO IV**

#### **DE LA CONSULTA PÚBLICA Y LA CONSULTA VECINAL**

**Artículo 44.-** La Consulta Pública y la Consulta Vecinal, son instrumentos de participación ciudadana que tienen por objeto recabar la opinión de los habitantes del Distrito Federal sobre temas que les afectan tanto de carácter general como local

**Artículo 45.-** Se entenderán por temas de carácter general los que afectan al conjunto de los habitantes del Distrito Federal. Se entenderán por temas de carácter local los que atañen a los habitantes de una Demarcación o parte de la misma.

**Artículo 46.-** La Consulta Pública sobre temas de carácter general podrá ser convocada por el Jefe de Gobierno o bien por el Consejo Consultivo de la Ciudad.

La convocatoria a Consulta Vecinal sobre temas de carácter local podrá ser solicitada por el Jefe de la Demarcación o por el Consejo de Ciudadanos correspondientes. La convocatoria deberá indicar el tema objeto de la consulta, los procedimientos y la metodología a aplicar y los alcances de los mismos, así como la fecha de realización de la misma, horario y lugares de recepción de las opiniones. La realización material de la consulta correrá a cargo del Instituto Electoral, debiendo informar públicamente a la brevedad posible del resultado de la misma.

**Artículo 47.-** Las convocatorias a Consulta Pública en los términos del artículo anterior, deberán ser acordadas por la mayoría calificada de entre los integrantes del Consejo Consultivo del Distrito Federal y por mayoría simple del Consejo de Ciudadanos correspondiente, en el caso de la consulta vecinal. En ambos casos la convocatoria debe publicarse con por lo menos noventa días naturales de antelación en el caso de la consulta pública y por lo menos con quince días naturales de antelación, en el caso de la consulta vecinal.

La convocatoria respectiva, deberá enviarse al Instituto Electoral, quién será el órgano encargado de su , difusión, organización, aplicación y cómputo

**Artículo 48.-** Los resultados de la Consulta Pública y la Consulta Vecinal, se difundirán en el ámbito en que haya sido realizada la misma. Los resultados de la Consulta no tendrán carácter vinculatorio, pero serán elementos de juicio para el ejercicio de las funciones de la autoridad u órgano correspondiente.

## **CAPITULO V**

### **DE LA COLABORACIÓN CIUDADANA**

**Artículo 49.-** Los ciudadanos del Distrito Federal podrán colaborar con las autoridades del Gobierno del Distrito Federal o de la Demarcación Territorial en que residan, en la ejecución de una obra o la prestación de un servicio en su ámbito de competencia, aportando para su realización recursos económicos, materiales o trabajo personal, según sea el caso propuesto.

**Artículo 50.-** Toda iniciativa de Colaboración Ciudadana deberá presentarse por escrito y deberá ir firmada por el o los vecinos participantes, o por el Comité de manzana o de colonia correspondiente, señalando la obra o servicio en los que se ofrece colaborar, así como la aportación o las tareas que se proponen, debiendo correr copia simple al Consejo de Ciudadanos correspondiente, para su conocimiento y seguimiento respectivo, de acuerdo a sus facultades.

**Artículo 51.-** Las autoridades de la Demarcación Territorial correspondiente resolverán sobre la procedencia de la Colaboración Ciudadana ofrecida y de acuerdo con las disponibilidades financieras, podrán concurrir a ella con recursos gubernamentales para coadyuvar en la ejecución de los actos que se realicen por Colaboración Ciudadana. La autoridad tendrá un plazo no mayor de 30 días naturales para resolver la procedencia de la iniciativa de Colaboración Ciudadana; vencido éste, el Consejo de ciudadanos correspondiente podrá efectuar la exitativa a la autoridad correspondiente a fin de que se resuelva lo conducente.

**Artículo 52.-** Una vez aprobada la iniciativa de Colaboración por la autoridad correspondiente, se procederá a elaborar un Convenio de Colaboración, suscrito por las autoridades y ciudadanos participantes, en el que se estipule con toda claridad el grado de participación de las partes y se fijen los plazos y términos para su realización. A la firma de dicho instrumento, comparecerá la Contraloría interna de la autoridad de que se trate, a fin de sancionar y en su caso, dar seguimiento a la consecución del señalado instrumento. En caso de aportación de recursos económicos se estará a lo previsto en el Código Financiero del D.F., debiendo entregar la aportación a la Tesorería del Distrito Federal.

## **CAPITULO VI**

### **DE LA AUDIENCIA PUBLICA**

**Artículo 53.-** La Audiencia Pública es el instrumento de participación ciudadana por medio del cual los comités de colonia, a través del Consejo de Ciudadanos de una Demarcación Territorial y a través del Consejo Consultivo del Distrito Federal, cuando se trate de asuntos generales o parciales del Distrito Federal podrán:

I - Proponer al Jefe de Gobierno o al jefe delegacional correspondiente la realización de determinados actos, o la adopción de acuerdos,

II - Solicitar información con relación a determinados actos de competencia de la autoridad a la que se dirige dicha solicitud,

III - Presentar quejas o denuncias relativas a deficiencias en la prestación de servicios públicos, irregularidad, negligencia, corrupción o causas de irresponsabilidad administrativa en que incurran los servidores públicos de los órganos políticos administrativos de las Demarcaciones Territoriales o de las

unidades de la Administración Pública del Distrito Federal o sus entidades paraestatales.

**Artículo 54.-** La Audiencia Pública podrán solicitarla:

I.- Los habitantes de las Demarcaciones Territoriales, a través de los comités de colonia y por conducto del Consejo de Ciudadanos, cuando se trate de asuntos de competencia del jefe delegacional; el Consejo Consultivo del Distrito Federal, cuando se trate de asuntos que por su relevancia o competencia exclusiva, correspondan al jefe de gobierno del Distrito Federal

II.- Los representantes de los grupos u organizaciones sociales civiles, políticas, comerciales, industriales, educativas y religiosas, que realicen actividades de prestación de servicios o de bienestar social, quienes deberán remitir copia de dicha petición al Consejo de Ciudadanos correspondiente o bien al Consejo Consultivo del Distrito Federal, según sea el caso.

III.- Los representantes de elección popular, quienes podrán solicitarla a nombre de sus representados.

Derivado de la solicitud que se formule en los supuestos de las fracciones II y III, el jefe de gobierno del Distrito Federal, formulará invitación al Consejo Consultivo del Distrito Federal y el jefe delegacional, formulará invitación al Consejo de Ciudadanos correspondiente, a efecto de que tenga conocimiento de los asuntos a tratar en la Audiencia Pública.

**Artículo 55.-** En toda solicitud de Audiencia Pública, que deberá presentarse por escrito, se hará mención del asunto o asuntos sobre los que ésta versará, a la que recaerá contestación también por escrito en un plazo de diez días naturales, convocando a la audiencia solicitada y señalando día y hora para su realización: en

caso de no asistir el Jefe de Gobierno o el Jefe Delegacional, se mencionará el nombre y cargo del funcionario que asista en su representación.

**Artículo 56.-** La Audiencia Pública se llevará a cabo en un solo acto, en el lugar donde residan los habitantes interesados en la realización de la misma o donde se susciten los problemas que deseen exponer, con la asistencia de los vecinos y del jefe de gobierno del Distrito Federal o su representante, cuando se trate de audiencia solicitada a éste; del jefe delegacional correspondiente y en su caso, de los servidores públicos de la administración pública del Distrito Federal vinculados con los asuntos que se tratarán en la Audiencia.

Los interesados expresarán libremente sus peticiones, propuestas o quejas en torno al asunto para el que fuera convocada la Audiencia.

**Artículo 57.-** El Jefe de Gobierno del Distrito Federal o su representante, el jefe delegacional, después de haber escuchado los planteamientos y peticiones de los ciudadanos, y de ser estos legalmente procedentes, levantará el acta correspondiente, que contendrá como mínimo los aspectos siguientes

I - Si es competencia de la autoridad que ha recibido la solicitud, en cuyo caso establecerá

- a) los plazos en que el asunto será analizado y resuelto y
- b) los procedimientos que se seguirán para atender las peticiones: y

II - De ser necesaria la realización de subsecuentes reuniones entre la autoridad y los interesados se informará del o de los responsables que acudirán a las mismas

**Artículo 58.-** Cuando la naturaleza del asunto lo permita, el jefe de gobierno del Distrito Federal o el jefe delegacional, instrumentarán lo necesario para la resolución inmediata de los asuntos planteados, designando para el efecto al servidor público responsable de su ejecución.

**Artículo 59 -** Tratándose de asuntos que no sean de competencia de la autoridad que ha recibido la solicitud, ésta tomará las medidas tendientes a relacionar a los interesados con las autoridades competentes

## **CAPITULO VII**

### **DE LAS QUEJAS Y DENUNCIAS**

**Artículo 60.-** Los habitantes del Distrito Federal podrán presentar quejas o denuncias relativas a:

I.- Deficiencias en la prestación de servicios públicos,

II.- Irregularidades, negligencia, corrupción o causas de responsabilidad administrativa en que incurran los servidores públicos de las Dependencias, órganos Político Administrativos de las Demarcaciones Territoriales, órganos desconcentrados y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal en el ejercicio de sus funciones,

**Artículo 61.-** Las quejas y denuncias deberán presentarse por escrito, señalando el nombre domicilio y firma del interesado, debiendo sujetarse a las formalidades y procedimientos que establece la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, así como demás leyes aplicables.

## **CAPITULO VIII**

### **DE LA DIFUSION PUBLICA**

**Artículo 62.-** La difusión pública es un instrumento que la ciudadanía requiere para lograr una participación sustentada en el conocimiento de las acciones de gobierno, permitiéndole ejercer los mecanismos de participación que la presente ley prevé,

**Artículo 63.-** Los órganos de gobierno del Distrito Federal, así como los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales, instrumentarán de manera permanente programas de difusión pública, en sus respectivos ámbitos con la finalidad de que los habitantes del Distrito Federal estén informados en forma veraz y oportuna de manera enunciativa más no limitativa acerca de:

**I.-** Las Leyes y Decretos que emita el Congreso de la Unión en las materias relativas al Distrito Federal así como las que emita la Asamblea Legislativa,

**II.-** Los actos administrativos que expida el gobierno del Distrito Federal en sus diferentes instancias;

**III.-** Obras publicas programadas y en ejecución

**IV.-** Programación y prestación de servicios, recorridos y audiencias

**Artículo 64.-** Toda difusión pública, se hará con sujeción estricta a la asignación presupuestal que para tal efecto haya sido asignada en los presupuestos de egresos programas operativos y demás instrumentos relativos.

**Artículo 65.-** La difusión pública prevista en la presente ley, no tendrá efectos de notificación para ningún procedimiento.

**Artículo 66.-** La difusión pública, se realizará a través de los medios informativos idóneos, que permitan a los habitantes de cada unidad territorial del Distrito Federal, conocer la materia objeto de la misma, debiendo publicar los avisos correspondientes, por lo menos en mamparas para tal efecto ubicadas estratégicamente en los mercados públicos, plazas, parques y jardines, así como en los edificios e instalaciones dependientes del gobierno del Distrito Federal , así como de la demarcación territorial correspondiente.

**Artículo 67.-** En la realización de actos, obras o servicios públicos de una zona determinada que impliquen una afectación al desarrollo normal de las actividades de los vecinos de la misma, se les informará adecuadamente mediante avisos y con la anticipación debida.

**Artículo 68.-** Las dudas, observaciones y comentarios que los vecinos formulen sobre la información que sea de su interés, serán presentadas por escrito y éstas deberán ser contestadas de la misma manera por la autoridad en un término que no excederá de quince días hábiles.

**Artículo 69** - Las disposiciones de este capítulo no son limitativas del ejercicio del derecho individual o colectivo de los habitantes, de solicitar y recibir información sobre todos aquellos asuntos cuya naturaleza no sea de carácter confidencial en los términos y condiciones establecidos expresamente por las disposiciones legales.

## **CAPITULO IX**

### **DE LOS RECORRIDOS DEL JEFE DE GOBIERNO Y DE LOS TITULARES DE LOS ORGANOS POLÍTICO ADMINISTRATIVOS DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES**

**Artículo 70.-** Podrán solicitar al Jefe de Gobierno y a los Jefes Delegacionales correspondiente, la realización de recorridos:

I.- El o los comités de colonia de una demarcación territorial, por conducto del Consejo de Ciudadanos respectivo, y a su vez los Consejos de Ciudadanos lo harán a través del Consejo Consultivo del Distrito Federal, cuando la solicitud se dirija al Jefe de Gobierno.

II - Las organizaciones de una Demarcación Territorial que participan en el desarrollo de actividades industriales comerciales, educativas, deportivas, recreativas, de prestación de servicios y de bienestar social, quienes deberán remitir copia de dicha petición al Consejo de Ciudadanos correspondiente o al Consejo Consultivo del Distrito Federal, según sea el caso.

III - Los Diputados a la Asamblea Legislativa,

Derivado de la solicitud que se formule en los supuestos de las fracciones II y III, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, formulará invitación al Jefe Delegacional correspondiente, al Consejo Consultivo del Distrito Federal y éste formulará invitación al Consejo de Ciudadanos correspondiente, a efecto de que tenga conocimiento de los asuntos a tratar en el recorrido.

**Artículo 71.-** Dichos recorridos tendrán por objeto verificar la forma y las condiciones en que se prestan los servicios públicos así como el estado en que se encuentran los sitios, obras e instalaciones en que la comunidad tenga interés

**Artículo 72 -** En la solicitud de recorridos presentada al Jefe de Gobierno o al Jefe Delegacional deberá señalarse el lugar o lugares que deberán ser visitados.

A toda solicitud de recorrido presentada ante el Jefe de Gobierno o al Jefe Delegacional, deberá recaer una respuesta por asunto y en un plazo no mayor de 15 días hábiles a partir de su presentación. En el caso de los Jefes Delegacionales, los recorridos deberán de realizarse periódicamente de conformidad con el Art.113 del Estatuto.

**Artículo 73.-** En los recorridos que se realicen, los habitantes podrán exponer al Jefe de Gobierno o al Jefe Delegacional, de manera verbal o escrita, la forma y condiciones en que a su juicio se prestan los servicios públicos y el estado que guardan los sitios, obras e instalaciones del lugar de que se trate y podrán plantear alternativas de solución.

**Artículo 74.-** Las medidas que acuerde el Jefe de Gobierno o el Jefe Delegacional, como resultado de la verificación realizada en el recorrido, serán

llevadas a cabo por el responsable que señale el propio titular, mismas que se harán del conocimiento de los habitantes del lugar en que se efectúe el recorrido, de conformidad con el capítulo VIII, del Título Tercero de ésta Ley.

## **CAPITULO X**

### **DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN**

**Artículo 75.** Los ciudadanos tienen el derecho a solicitar a todas las autoridades del Gobierno del Distrito Federal, en sus distintos niveles, todo tipo de información acerca de los asuntos de interés público o colectivo.

Las autoridades tienen el deber de expedir copias certificadas, a costa de los interesados y dar acceso a la información que se les requiera, salvo las siguientes excepciones:

I.- Que los documentos sean parte de un procedimiento administrativo, judicial o legislativo en el cual las partes tengan derecho exclusivo de acceso. En este caso el solicitante deberá acreditar debidamente su personalidad e interés jurídico en el caso;

II.- Que sobre los documentos solicitados exista cláusula de confidencialidad otorgada de acuerdo a las Leyes o mandamientos judiciales expesos; y

III.- Que la entrega de la información solicitada ponga en peligro el orden o la paz públicos; la buena administración del Gobierno, la moralidad pública; o los derechos legítimos de terceros. En estos casos la autoridad está obligada a fundar y motivar la razón de su negativa.

Las autoridades deberán solicitar al titular de la institución a la que estén adscritos, autorización para expedir las copias certificadas y dar acceso a la documentación que se les requiera. El titular de la institución, tomará la decisión que corresponda bajo su responsabilidad.

**Artículo 76.-** Los documentos a que se refiere el artículo anterior son todos los medios de registro que existan en posesión del gobierno. Estos pueden ser escritos, manuales, mecanografiados, impresos, electrónicos, grabaciones de audio, video, croquis, mapas, cualquier trabajo topográfico, dibujos, pinturas, fotografías, cualquier otro medio gráfico, elementos físicos diversos como muestras, esculturas, figurillas y otros.

**Artículo 77.** Los documentos a que se refieren los dos artículos anteriores dejarán de ser confidenciales una vez pasados 20 años contados a partir de la fecha en que hayan sido creados.

La única excepción a la regla anterior será una declaratoria de confidencialidad mayor otorgada por la Asamblea Legislativa en votación ordinaria, no pudiendo rebasar el periodo de coinfidencialidad, un total de 60 años.

Todo documento de antigüedad mayor a 60 años se considerará histórico y deberá ser puesto a disposición por la autoridad que lo custodia, al Archivo Histórico de la Ciudad de México, en donde estará disponible para consulta pública y con acceso, sólo regulado por los criterios de conservación de la pieza.

Los documentos que no tengan señalada en sí mismas una fecha, serán fechados por la autoridad de acuerdo a:

(a) los otros documentos entre las que se encontrasen, siempre que su formato, estilo y otras características sean coincidentes con ellas: y

(b) peritaje histórico-arqueológico del documento;

El solicitante tiene derecho a nombrar un perito propio en caso de controversia sobre la fecha de un documento.

Si la autoridad considera que la entrega de un documento con antigüedad mayor a 20 años puede poner en peligro derechos de terceros. informará a estos de la solicitud para que expresen lo que a su derecho convenga. En todo caso. la autoridad que no cumpla este requisito será responsable de los daños y perjuicios que se causen.

**Artículo 78.** La autoridad requerida, entregará al o los solicitantes la información o en su caso, presentará por escrito las razones de confidencialidad que le impidan hacerlo.

**Artículo 79.** Las personas físicas o morales que utilicen los medios de comunicación para difundir la información respecto de los documentos públicos, gozan de los derechos que establece ésta y otras leyes relativas, pero tienen la obligación de dar a conocer sus fuentes cuando el material que publiquen o transmitan se haya obtenido por medio de estos derechos, deberán especificar el tipo, fecha, autores y localización de las documentos.

En el caso de información obtenida por vías distintas a las reguladas en este capítulo. los reporteros, investigadores y periodistas de toda clase gozarán del derecho a mantener en el anonimato sus fuentes. Lo anterior se aplicará salvo mejor derecho de tercero, o en caso de que el Ministerio Público compruebe en juicio que dicho anonimato perjudica gravemente la procuración o administración de Justicia.

Los terceros perjudicados por el uso de documentos o información en los medios de comunicación tendrán acción civil y penal en contra de los responsables. de acuerdo a lo que dicten las leyes. También tendrán acción administrativa, civil y penal en contra de los funcionarios en cuya custodia y secreto se encontraban dichos materiales y/o información.

**Artículo 80.** Los habitantes del Distrito Federal podrán ser informados, de los siguientes asuntos:

I.- Leyes, declaraciones, puntos de acuerdo; iniciativas de ley y otros actos de la Asamblea Legislativa;

II.- Programa, decretos, acuerdos, circulares y otros actos de gobierno del Jefe de Gobierno de la Administración central del Distrito Federal;

III.- Acuerdos, circulares, reglamentos y otros actos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal;

IV.- Acuerdos, reglamentos y circulares de los Jefes Delegacionales;

V.- Acuerdos, reglamentos y circulares emitidos por las Asambleas Vecinales, los Comités de manzana, Comités de colonia, Consejos de Ciudadanos y del Consejo Consultivo del Distrito Federal.

## **CAPITULO XI**

### **DE LA TRANSPARENCIA Y DE LA RENDICION DE CUENTAS**

**Artículo 81.** Los habitantes de la Ciudad tienen el derecho de recibir de sus autoridades informes generales y específicos periódicamente acerca de la gestión de éstas y a partir de ellos, evaluar la actuación de sus servidores públicos.

**Artículo 82.** El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, rendirá cuentas ante el Consejo Consultivo y los Consejos de Ciudadanos, por lo menos una vez al año. Los Jefes Delegacionales harán lo propio ante toda la estructura de representación vecinal correspondiente a su demarcación, por lo menos dos veces al año, sin menoscabo de lo preceptuado en otros capítulos de la presente ley y otros ordenamientos.

**Artículo 83.** Las Asambleas Vecinales evaluarán las acciones de sus respectivos Comités de manzana, de colonia y del respectivo consejero ciudadano; así también de la administración delegacional y del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, haciéndolo público en su Unidad Territorial para conocimiento de la respectiva Asamblea Vecinal.

**Artículo 84.** Los ciudadanos, a propuesta de los Consejos de Ciudadanos, podrán participar con derecho a voz en los Comités de obras y adquisiciones de todos los niveles de gobierno de la Ciudad y como miembros de pleno derecho en los patronatos, Consejos de administración y Juntas de Gobierno de los organismos públicos descentralizados y empresas paraestatales, de acuerdo a lo señalado en las leyes y reglamentos correspondientes.

**Artículo 85.** Los ciudadanos, las Asambleas vecinales, los comités de manzana y de colonia, remitirán a través de los Consejos de Ciudadanos correspondientes, la evaluación de la rendición de cuentas de los Jefes delegacionales , así como del Jefe de Gobierno ante la Asamblea Legislativa y ante la Contraloría General del Distrito Federal, para su análisis correspondiente.

## **CAPITULO XII**

### **DE LA CONSULTA DE REVOCACION DE MANDATO**

**Artículo 86.-** La consulta de revocación de mandato constituye el ejercicio de un derecho de la ciudadanía, ejercido para remover o no de su cargo o función pública al Jefe de Gobierno o Jefe Delegacional que, bajo la apreciación de por lo menos un tercera parte de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, la continuación de su desempeño sea inconveniente para la comunidad.

**Artículo 87.** La solicitud de proceso de consulta sobre la revocación de mandato, deberá remitirse a la Asamblea Legislativa, donde se motive la necesidad de su ejecución. Deberá contener los datos generales de por lo menos dos representantes a quienes se les comunicará el dictamen de la Asamblea Legislativa, la motivación y fundamentación que consideren, así como las pruebas necesarias para comprobar las conductas de que se le acusa al funcionario de que se trate.

Esta solicitud procederá, a juicio de las dos terceras partes de los integrantes de la Asamblea Legislativa, si está debidamente fundada y estén documentados

hechos graves que ameriten sanciones administrativas de inhabilitación para ejercer cargos públicos; o conductas ilícitas de carácter penal, siempre de acuerdo a lo establecido por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y por el Código Penal del Distrito Federal. Esta solicitud deberá ser avalada por el 30% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Distrito Federal y tratándose de un Jefe Delegacional, la solicitud también deberá ser dirigida a la Asamblea Legislativa y avalada por al menos, el 40 % de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral correspondiente a la Demarcación Territorial de que se trate.

**Artículo 88.** La Asamblea Legislativa revisará la solicitud de Consulta de revocación de mandato, con base en las pruebas de cargo presentadas por los solicitantes. El Jefe de Gobierno, por sí o por representante y los Jefes Delegacionales, tendrán derecho a argumentar en su defensa durante las sesiones de Comisiones y del Pleno en que se debata este asunto.

Aprobado por las dos terceras partes de sus miembros el Proceso de consulta de revocación de mandato, la Asamblea Legislativa dará aviso al Instituto Electoral para que éste inicie los trabajos de convocatoria, difusión y preparación correspondientes.

No podrá haber Proceso de consulta de revocación de mandato en el año de elecciones constitucionales.

El Instituto Electoral se asegurará que las opciones que se presenten al electorado en el proceso de consulta de revocación de mandato reciban equitativa difusión.

**Artículo 89.** Se requerirá de la votación afirmativa de las dos terceras partes de los inscritos en el padrón electoral correspondiente para que se consume la Revocación del Mandato. El funcionario revocado dejará su puesto en un plazo no mayor a dos meses, fecha en que el sustituto nombrado de acuerdo a la Ley, tomará su lugar.

## **TITULO CUARTO**

### **DE LAS FORMAS DE ORGANIZACION CIUDADANA**

#### **CAPITULO I**

##### **DE LA ASAMBLEA VECINAL**

**Artículo 90.-** La Asamblea Vecinal es el núcleo de la representación vecinal de decisión colegiada, integrada por los vecinos residentes de cada unidad territorial.

**Artículo 91.-** La Asamblea Vecinal se reunirá dos veces al año, de forma ordinaria y las que sean necesarias de manera extraordinaria, a convocatoria del Consejo de Ciudadanos correspondiente. La convocatoria respectiva, deberá ser suscrita conjuntamente por el presidente del Consejo de Ciudadanos y por el Consejero Ciudadano correspondiente a la unidad territorial, debiendo publicarla con por lo menos 30 días naturales de anticipación.

**Artículo 92.-** La Asamblea Vecinal, tendrá como facultades exclusivas:

I.- Deliberar y definir la conformación del programa operativo anual en su área geográfica correspondiente, de acuerdo a sus prioridades,

II.- Definir el destino de las aportaciones federales en materia de

seguridad pública y desarrollo social, principalmente.

III.- Definir la parte correspondiente a su área geográfica, del programa delegacional de desarrollo urbano, en sus líneas generales

**Artículo 93.-**A dicha Asamblea Vecinal, deberá ser convocado el Comité de Colonia y los Comité de Manzana correspondientes a dicha unidad territorial.

## **CAPITULO II**

### **DE LOS CONSEJOS DE CIUDADANOS**

**Artículo 94.-** Los Consejos de Ciudadanos, son órganos de representación vecinal, gestión comunitaria y participación ciudadana que tienen como funciones representar a los habitantes de la Unidad Territorial en que hayan sido electos, ante los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales, así como ante el Consejo Consultivo del Distrito Federal.

**Artículo 95.-** Los Consejos de ciudadanos tendrán las siguientes atribuciones:

I.- Formular propuestas para la elaboración del Programa de Gobierno, a nivel Distrito Federal, mismo que será canalizado, a más tardar en el mes de septiembre previo al año presupuestado a través del Consejo Consultivo y a nivel Demarcación territorial, mismo que será entregado al Jefe Delegacional, a más tardar en la segunda sesión ordinaria del mes de noviembre del año anterior al presupuestado.

**II., Dar seguimiento y evaluar los resultados en las respectivas unidades territoriales y en la Demarcación en lo referente a:**

- 1.- Programa Operativo Anual
- 2.- Servicios Públicos
- 3.- Uso del suelo
- 4.- Vía pública
- 5.- Seguridad pública
- 6.- Giros mercantiles
- 7.- Vivienda
- 8.- Medio Ambiente
- 9.- Grupos Vulnerables
- 10.- Publicidad Exterior
- 11.- Protección Civil
- 12.- Desarrollo Urbano
- 13.- Las demás de interés colectivo que permita la ley

**III.- Realizar todo tipo de acciones tendientes a promover la participación ciudadana desarrollando acciones de información capacitación y educación cívica**

**IV.- Conocer e informar a los habitantes de su área de actuación, las acciones de gobierno que sean de interés general para la comunidad;**

**V.-** Dar seguimiento a las propuestas y demandas que formulen los vecinos de cada Unidad Territorial, a través del Comité de Manzana y de Colonia, ante los órganos de gobierno del Distrito Federal y Delegacional según sea el caso;

**VI.-** Convocar a la comunidad para lograr su participación en el desarrollo y ejecución de obras, servicios o actividades de interés para cada Unidad Territorial;

**VII.-** Organizar estudios y foros referentes a los temas y problemas de mayor interés para la comunidad a la que representan;

**VIII.-** Promover y fomentar entre los vecinos de cada Unidad Territorial, la organización de comités de trabajo en el marco de la Participación Ciudadana;

**IX.-** Convocar a la elección de los Comites de Manzana y de Colonia;

**X.-** Convocar a la Asamblea Vecinal, misma que será coordinada por el consejero ciudadano de la unidad territorial de que se trate; así como al evento correspondiente a la rendición de cuentas del Jefe Delegacional correspondiente.

**XI.-** Proponer a los ciudadanos que deseen participar en los Comités de obras y adquisiciones, con derecho a voz, de las diferentes instancias y niveles de gobierno.

**XII.-** Las demás que ésta y otras leyes les otorguen.

**Artículo 96.-** Para los efectos de esta Ley, el Catálogo de Unidades

Territoriales será determinado por el Instituto Electoral. Para ello se utilizarán criterios que compatibilicen el total de las colonias, barrios, unidades habitacionales y pueblos con las secciones electorales existentes en cada Demarcación Territorial, en conformidad con el párrafo tercero del artículo 17 del Código Electoral del Distrito Federal procurando mantener una conformación homogénea en materia de densidad poblacional en cada Unidad Territorial.

Cuando de manera excepcional no sea posible la aplicación de los criterios antes señalados el Consejo General del Instituto Electoral, determinará los límites de la o las Unidades Territoriales que se traten.

**Artículo 97.-** Para ser miembro del Consejo de Ciudadanos, se deberá cumplir con los siguientes requisitos:

I.- Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos,

II. Residir en la Unidad Territorial correspondiente cuando menos un año antes de la elección, Para los originarios del Distrito Federal el requisito de residencia será de 6 meses,

III.- No haber sido condenado por delito doloso

IV.- No desempeñar ni haber desempeñado ningún cargo público de confianza en los gobiernos Federal, Estatal o del Distrito Federal, ni ejercer bajo circunstancia alguna las mismas funciones, salvo que se separe del cargo noventa días antes de la fecha de elección.

**Artículo 98.-** Los Consejos de Ciudadanos son independientes de la administración pública del Distrito Federal. Para el ejercicio de sus funciones y operaciones como órganos de representación vecinal y participación ciudadana, en

el presupuesto de egresos del Distrito Federal que le proponga el Jefe de Gobierno, la Asamblea Legislativa preverá una asignación de recursos para apoyo de cada consejo, que se ejercerá por ministración de la Dirección General de Participación Ciudadana del Gobierno del Distrito Federal. De dicha suma se otorgará una compensación económica a los consejeros por su participación en las sesiones ordinarias del Pleno.

**Artículo 99.** - Los Consejos de Ciudadanos se instalarán el tercer domingo de agosto del año de la elección. La instalación se hará por la Comisión que cada uno de los Consejos salientes designe, para tal efecto la Comisión encargada de resolver las apelaciones de acuerdo al reglamento para la elección de los Consejos de Ciudadanos, Comités de Colonia y Comités de Manzana, que elaborará el Instituto Electoral, le remitirá las resoluciones recaídas a las impugnaciones que se hubieran presentado y los Comités encargados del proceso de elección a su vez le remitirán los certificados de elección que no hayan sido impugnados.

La Comisión instaladora recibirá la documentación a que se refiere el párrafo anterior y los convocará a la sesión de instalación.

Los Consejos de Ciudadanos se renovarán en su totalidad cada tres años, se elegirán el mismo día de las elecciones constitucionales e iniciarán sus funciones al día siguiente de su instalación.

**Artículo 100.** - Los Consejos de Ciudadanos tendrán una directiva integrada por lo menos con cinco consejeros. El Consejo de Ciudadanos tendrá un Pleno, que conducirá el presidente de la directiva y quien será sustituido en sus ausencias por el vicepresidente y a falta de éste por el secretario. Los otros dos integrantes, serán vocales de la misma. La directiva durará un año en su encargo y deberá transmitir

por escrito a la siguiente directiva los asuntos tratados y los que quedaren pendientes a fin de que se incluyan en las órdenes del día de las reuniones ordinarias o extraordinarias. Los órdenes del día serán preparados por la directiva.

**Artículo 101.-** El Consejero que haya fungido como Presidente o Vicepresidente, no podrá volver a desempeñar dicha función en el periodo inmediato. El Pleno procurará que durante la gestión de dicho Consejo, participen en la Directiva el mayor número de sus miembros.

**Artículo 102.-** Los Consejos de Ciudadanos sesionarán en Pleno y en Grupos de trabajo que serán por lo menos uno por cada tema de los señalados en la fracción II del artículo 79 de este ordenamiento.

**Artículo 103-** Los Consejos de ciudadanos celebrarán sesiones ordinarias por lo menos dos veces al mes, debiendo aprobar el Pleno el calendario de sesiones. Dicha convocatoria será suscrita por el Presidente o por la mayoría simple de los integrantes del Pleno. Presidirá las sesiones su presidente y para que estas sean válidas se requerirá la presencia de la mayoría simple del Pleno. Los acuerdos serán aprobados por la mayoría simple del mismo, salvo el caso del programa operativo anual y del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano, que requerirán de mayoría calificada para su aprobación.

**Artículo 104.-** A las sesiones ordinarias del Pleno acudirá el Jefe Delegacional, quien participara con voz, pero sin voto. A tal efecto el Presidente del Consejo correspondiente le enviará la convocatoria respectiva.

**Artículo 105.-** Los grupos de trabajo se integrarán por el número de miembros que determine el Pleno. El Presidente de los grupos de trabajo será designado por la mayoría del Pleno. Los grupos de trabajo podrán ser de carácter permanente o temporal.

**Artículo 106.-** Los grupos de trabajo de carácter temporal se crearán por acuerdo del Pleno del Consejo y tendrán como propósito la realización de estudios o elaboración de proyectos para un caso específico relacionado con el ejercicio de las funciones del Consejo.

**Artículo 107.-** En las sesiones de los grupos de trabajo podrán participar con voz, pero sin voto:

I.- El o los Comités de Colonia, acompañados por los comités de manzana involucrados en el tema a tratar,

II.-Las agrupaciones políticas, vecinales, asociaciones de residentes, civiles, etc, involucrados en el tema a tratar,

III.- Representantes de los sectores industrial, comercial, de servicios y de bienestar social que concurran en la Delegación de que se trate,

IV.-Servidores Públicos de la Delegación, responsables de las áreas que correspondan a los asuntos a tratar .

**Artículo 108.-** El Presidente del Consejo turnará a los grupos de trabajo los asuntos que deberán tratarse en los mismos. Sólo los asuntos que hayan sido tratados en los grupos de trabajo, podrán ser acordados por el Pleno.

**Artículo 109.-** Los acuerdos, solicitudes, propuestas, comunicados y convocatorias del Consejo de Ciudadanos, invariablemente serán firmados por el Presidente o por el Vicepresidente en caso de ausencia temporal del Presidente, misma que no podrá prolongarse por más de un mes, en cuyo caso tendrá que contar con la aprobación del Pleno.

Las solicitudes que hagan los grupos de trabajo al Jefe Delegacional, para el desahogo de los asuntos que les hayan sido turnados, serán firmadas por el Presidente del grupo de trabajo en conjunto con el Presidente de la Directiva.

**Artículo 110.-** El ejercicio de las funciones correspondientes a los Consejos de Ciudadanos, corresponden al Pleno de los mismos. Los consejeros podrán individualmente hacer gestiones ante las diferentes autoridades del órgano político-administrativo de las demarcaciones territoriales, para la atención de las necesidades inmediatas de la unidad territorial en que hayan sido electos.

**Artículo 111.-** El proyecto de Programa Operativo Anual que someta el Jefe Delegacional a la aprobación del Consejo de Ciudadanos correspondiente, deberá contener el diagnóstico relativo a la materia de que se trate, las acciones y los plazos de ejecución, así como las metas a alcanzar con el mismo en la Demarcación territorial, con sujeción a las previsiones de gasto o de presupuesto autorizado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

**Artículo 112.-** Los proyectos de programas operativos anuales serán presentados por el Jefe Delegacional ante el Pleno del Consejo de Ciudadanos en la sesión de dicho Pleno inmediata posterior a la fecha de publicación del presupuesto

de egresos del Distrito Federal. El Jefe Delegacional hará una explicación de su contenido, del impacto presupuestal y de los beneficios que con su ejecución se generarían a los habitantes de la Demarcación. El Pleno del Consejo de ciudadanos turnará el proyecto a la Comisión de trabajo correspondiente, misma que en la sesión ordinaria posterior presentará su dictámen correspondiente.

De no aprobarse, se continuará aplicando el programa anterior en los conducente y en su caso, el Jefe Delegacional aplicará las medidas necesarias de carácter provisional tendientes al ejercicio de las atribuciones o funciones de que se trate. El Jefe Delegacional formulará adecuaciones y presentará una nueva propuesta dentro de los diez días siguientes al acuerdo de no aprobación, la que para ser rechazada, requerirá el voto de las dos terceras partes de los miembros del Consejo de Ciudadanos. De alcanzarse esta mayoría el Jefe Delegacional realizará las adecuaciones.

**Artículo 113.-** Cuando así lo amerite el tema a tratar en las sesiones del Consejo de Ciudadanos, para efecto de ilustrar de mejor manera el criterio de los consejeros o cuando exista la necesidad de conocer información sobre el desarrollo de los servicios públicos o la ejecución de obras correspondientes al ámbito de competencia del servidor público de que se trate, el Presidente de la Directiva, podrá solicitar por escrito dirigido al Jefe Delegacional la comparecencia del servidor público correspondiente. Cuando se requiera ante los Grupos de Trabajo, la solicitud la suscribirá también el presidente del Grupo correspondiente. Cuando se tratara de algún servidor público del nivel central del Gobierno del Distrito Federal, bastará con que se formule la invitación con por lo menos quince días de anticipación para que asista a sesión de Pleno del Consejo de Ciudadanos.

**Artículo 114.-** A través de la supervisión, el Consejo de Ciudadanos o sus grupos de trabajo, cuando así lo determine el Pleno, revisarán la ejecución de acciones para el cumplimiento de los programas operativos anuales a cargo del Órgano Político- Administrativo que se haya sometido a su aprobación, para lo cuál el Jefe Delegacional les hará llegar en los términos de las normas que al efecto dicte el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, todos los informes relativos a dicha ejecución. Asimismo podrán constatar en el lugar de que se trate, la prestación de servicios públicos o al público, así como de la ejecución de las obras. Conforme a las evaluaciones que pratiquen, presentarán en su caso, por acuerdo de su Pleno, informes y conclusiones a los Jefes Delegacionales

**Artículo 115.-** La ley establecerá la instancia o instancias así como los mecanismos pertinentes para resolver aquellos casos en que la aprobación de los Consejos de Ciudadanos respecto de los programas para las delegaciones, en materia de uso del suelo, se estimen por la autoridad de la Demarcación que no son congruentes ni complementarios con el programa de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en cuyo caso se hará del conocimiento del Consejo Consultivo, para solicitar su opinión y así proceder a resolverlo de acuerdo a la legislación aplicable.

**Artículo 116.-** Los Consejos de Ciudadanos podrán sugerir al Jefe de Gobierno a través del Consejo Consultivo o al Jefe Delegacional, la elaboración de calendarios para la realización de Inspecciones o revisiones en las materias de establecimientos mercantiles, construcciones y edificaciones.

Igualmente podrán otorgar estímulos y reconocimientos a los servidores públicos y a los ciudadanos que, a su juicio hubieran contribuido con su actividad al beneficio de la Demarcación de que se trate.

**Artículo 117 - Son derechos de los Consejeros:**

- I. Votar y ser votados para integrar la directiva y los grupos de trabajo del Consejo;
- II. Recibir el apoyo económico por asistencia a las sesiones ordinarias del Consejo;
- III.- Participar en los trabajos y deliberaciones del Consejo; y
- IV.-Presentar propuestas relativas al ejercicio de las funciones del Consejo.

**Artículo 118.- Son obligaciones de los Consejeros:**

- I.-Representar los intereses de los vecinos de la Delegación en el seno del Consejo;
- II.-Cumplir las disposiciones y acuerdos del Consejo;
- III.-Informar de su actuación al Consejo, en los términos y con la periodicidad que el Pleno lo solicite;
- IV. Asistir a las sesiones del Pleno del Consejo;
- V - Participar en los grupos de trabajo del Consejo; y

**VI.-** Informar de su actuación, en audiencia pública a los vecinos del área vecinal por la que fueron electos, con la periodicidad que señale el Pleno del Consejo.

**Artículo 119** Las responsabilidades en que incurran los Consejeros Ciudadanos en el desempeño de sus funciones se regirán por lo establecido en la presente ley y por la legislación común aplicable.

**Artículo 120** Son causas de separación o remoción de los Consejeros Ciudadanos las siguientes:

I.- Dejar de asistir sin causa justificada, a más de tres sesiones del Pleno del Consejo de Ciudadanos en forma consecutiva;

II.- Obtener o pretender obtener lucro por las gestiones que realice en ejercicio de sus funciones;

III - Incumplir con las funciones que le correspondan; y

IV.- Dejar de cumplir cualquiera de los requisitos que para ser Consejero Ciudadano establece esta Ley.

**Artículo 121.-** La separación o remoción será acordada por las dos terceras partes del Pleno del Consejo, a petición de cualquiera de sus miembros previa investigación y audiencia que realice el grupo de trabajo que determine el Pleno.

**Artículo 122.-** En el caso de separación, remoción o renuncia de algún consejero, se llamará al suplente respectivo, a efecto de que se le tome la protesta por parte del Pleno, en la sesión inmediata a cualquiera de los supuestos anteriores.

### **CAPITULO III**

#### **DE LOS COMITES DE COLONIA**

**Artículo 123.-** El Comité de Colonia es la instancia de gestión comunitaria en relación a las diversas necesidades de la colonia, barrio o unidad habitacional, según sea el caso. Tienen como función, relacionar a los habitantes del entorno en que hayan sido electos con el Consejo de Ciudadanos y con las autoridades delegacionales para la atención de las necesidades más inmediatas de los mismos, relativas a la prestación de servicios públicos.

**Artículo 124 .-** Son requisitos para ser miembro del Comité de Colonia:

- I.- Ser ciudadano del Distrito Federal en pleno ejercicio de sus derechos,
- II.- Residir en la colonia para el que sea electo,
- III.-Ser jefe de un Comité de Manzana electo

**Artículo 125.-** El Comité de Colonia estará integrado por un presidente, un secretario y tres vocales, electos por planilla y por voto directo de los integrantes de los jefes de manzana correspondientes.

**Artículo 126.-** Los Comités de Colonia tendrán las siguientes facultades:

I.- Relacionar a los Comités de Manzana con el Consejo de Ciudadanos y las diferentes autoridades delegacionales, para la atención de las necesidades más inmediatas de la comunidad que representan.

II.- Gestionar ante el Consejo de Ciudadanos correspondiente, la tramitación, gestión y resolución de las necesidades de la comunidad, cuando se trate de autoridades competentes de la seguridad pública, la prevención del delito, procuración de justicia, procuración social, protección al consumidor y toda aquella en la que no tenga competencia la autoridad delegacional.

III.- Participar en conjunto con diversas instancias en actividades relativas a las diversas formas de participación ciudadana reguladas en la presente Ley

IV.- Participar en las sesiones de los Grupos de Trabajo del Consejo de Ciudadanos, con derecho a voz, pero sin voto.

V.- Coadyuvar en las funciones de supervisión de ejecución de obras o condiciones de prestación de servicios públicos para verificación de acciones de autoridad;

**Artículo 127.-** Los representantes vecinales a que se refiere este capítulo, durarán en sus funciones tres años. Se elegirán en las dos últimas semanas del mes de marzo e iniciarán sus funciones dos días después de la elección y no podrán ser electos para el período inmediato. Estos cargos de representación vecinal serán honoríficos.

## **CAPITULO IV**

### **DE LOS COMITES DE MANZANA**

**Artículo 128-** Los Comités de Manzana son instancias de representación vecinal que tienen como función el relacionar a los habitantes de la manzana con el Comité de Colonia respectivo, para que a su vez éste los relacione con el Consejo de Ciudadanos correspondiente.

**Artículo 129** -Los Comités de manzana se integran de acuerdo a la convocatoria que para tal efecto expida el Consejo de Ciudadanos correspondiente, misma que deberá ser publicada a mas tardar el 15 de febrero del año correspondiente a la elección. Las convocatorias deberán contener cuando menos:

- I.- La fecha de la elección del Comité de Manzana;
- II.- La integración de los Comités que deberán contar por lo menos con un jefe, un secretario y tres vocales, distribuidos en forma equitativa entre los diversos predios que conforman la manzana,
- III.- La fecha de la elección de los Comités de Colonia
- IV.- El procedimiento de elección por manzana, colonia, barrio o unidad habitacional;
- V.- Los plazos para la colocación de los avisos correspondientes en los domicilios en que habrá de celebrarse las asambleas de elección y los horarios de las mismas;
- VI. El contenido de las constancias de la elección; y

VII. La queja, que podrá interponerse ante la Comisión conformada para tal efecto por el Consejo de Ciudadanos, de entre los mismos Consejeros y de entre vecinos destacados y de alta honorabilidad ; el plazo para hacerlo, las causas de procedencia, el órgano encargado de resolverla, así como sus integrantes;

La convocatoria deberá colocarse en todas las mamparas de los inmuebles públicos, por lo menos siete días naturales antes de la fecha de elección.

Cada Consejo de Ciudadanos, podrá requerir el apoyo del Jefe Delegacional correspondiente a fin de difundir ampliamente a través de los medios de que disponga, tanto la convocatoria como los lugares y horarios en que se llevarán a cabo las elecciones.

**Artículo 130.**- La elección de los Comités de Manzana se llevará a cabo por medio del voto universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos, vecinos de la Unidad Territorial correspondiente, inscritos en el padrón electoral y que cuenten con credencial de elector.

**Artículo 131.**- Los jefes de manzana elegirán a los representantes por colonia, barrio o unidad habitacional que se constituyan en Comités de Colonia, de acuerdo al capítulo anterior.

**Artículo 132.**- Los representantes vecinales a que se refiere este capítulo, durarán en sus funciones tres años. Se elegirán en las dos primeras semanas del mes de marzo e iniciarán sus funciones dos días después de la elección y no podrán ser electos para el período inmediato. Estos cargos de representación vecinal serán honoríficos.

## **CAPITULO V EL CONSEJO CONSULTIVO DEL DISTRITO FEDERAL**

**Artículo 133 .-** El Consejo Consultivo, es el órgano de representación vecinal a nivel Distrito Federal, integrado por dieciséis miembros, cada uno de ellos presidente de cada Consejo de Ciudadanos. Sus sesiones serán por lo menos una vez al mes, serán públicas y podrán ser invitados expresamente diversos sectores sociales involucrados en los temas a tratar. En las sesiones públicas únicamente tendrán derecho a voz y voto los Consejeros propietarios.

**Artículo 134.-** Por cada miembro propietario había un suplente, que será el vicepresidente del Consejo de Ciudadanos correspondiente. Los suplentes sólo podrán actuar en ausencia temporal o definitiva de los propietarios, quienes serán llamados por la secretaría del Consejo, previo acuerdo por escrito de la presidencia del mismo.

El presidente y secretario del Consejo Consultivo, tendrán tal carácter durante un año como máximo.

**Artículo 135.-** El cargo de miembro del Consejo Consultivo es honorífico, sólo es renunciable por causas graves, a juicio de la comisión de honor y justicia del propio Consejo Consultivo o bajo petición expresa de organizaciones vecinales reconocidas jurídicamente, turnadas a dicha Comisión. Los consejeros serán removidos por las razones expresas señaladas en el Reglamento del Consejo; pero en todo caso, las faltas graves, a juicio del presidente, y otorgando la garantía de

audiencia al acusado, motivarán la separación cuando así lo decida el Consejo por mayoría de votos.

En ningún caso los miembros del Consejo Consultivo podrán recabar fondos o solicitar cooperación económica para finalidad alguna, ni hacer ante las dependencias del Gobierno del Distrito Federal gestiones relacionadas con asuntos ajenos al Consejo. El quebrantamiento de esta disposición dá lugar a la destitución del infractor.

**Artículo 136.** - Son atribuciones del Consejo Consultivo:

1. Colaborar con el Jefe del Gobierno del Distrito Federal para lograr una administración pública eficiente, eficaz, atingente y honesta, especialmente para la eficaz prestación de los servicios públicos en la forma que fija el reglamento interno;

2. Someter a la consideración de dicho funcionario proyectos de leyes y reglamentos, así como las reformas o la derogación de estos, vigentes en el Distrito Federal, a efecto de que en su caso, sean enviados a la Asamblea Legislativa;

3. Informar al Jefe del Gobierno del Distrito Federal las deficiencias que existieran en la administración pública y especialmente, en la prestación de los servicios públicos;

4. Proponer que determinada función o actividad que se realice regular y continuamente, se declare servicio público por considerarse de interés y utilidad general;

5. Recomendar que algún servicio público prestado por los particulares, por una empresa de participación estatal o por un organismo descentralizado, pase a serlo por el Gobierno del Distrito Federal, o viceversa;

6. Sugerir la declaración de nuevos servicios públicos;

7. Emitir opiniones sobre estudios de planeación urbana;

8. Emitir opiniones ante el Jefe de Gobierno, acerca de las políticas fiscales del propio Gobierno;

9. Comunicar al propio Jefe de Gobierno los problemas de carácter social, económico, político educativo, cultural, demográfico y de salud pública que se enfrenten en las Delegaciones, con base en los informes y estudios que rindan los Consejos de Ciudadanos;

10. Expresar su criterio u opinión, con relación a determinados sistemas administrativos o servicios públicos;

11. Opinar sobre proyectos de nuevos reglamentos gubernativos o de policía que fomule el Gobierno del Distrito Federal, o sobre reformas o derogaciones de los ya existentes;

12. Practicar visitas periódicas a los centros de interés o de utilidad públicos, como son monumentos arqueológicos, históricos o artísticos, ruinas prehispánicas y

coloniales, sitios históricos, plazas típicas, escuelas públicas, bibliotecas, museos, templos, mercados, hospitales, asilos, hospicios, centros asistenciales, panteones, parques zoológicos, centros recreativos, jardines y zonas arboladas, viveros, obras de ornato, y en general a todo lugar que tuviera un contenido de beneficio social;

13. Exponer criterios y propuestas sobre los sistemas y funcionamiento de reclusorios, cárceles preventivas y penitenciarias del Distrito Federal;

14. Opinar sobre el funcionamiento de los tribunales del fuero común, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje y de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal;

15. A petición del Jefe del Gobierno del Distrito Federal, reunirse en sesión solemne para conmemorar fechas históricas, recibir a visitantes extranjeros distinguidos, otorgar premios por méritos cívicos, o para algún otro fin de relevante importancia;

16. Participar en las ceremonias cívicas que organiza el Gobierno del Distrito Federal;

17. Definir colegiadamente un programa de trabajo anual, de acuerdo a la agenda de prioridades de la ciudad;

18. Cooperar con las autoridades del Gobierno del Distrito Federal en los casos de emergencia;

19. Promover actividades de colaboración ciudadana y ayuda social ante el Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

20. Aplicar a sus miembros las medidas disciplinarias que procedieran con base en los reglamentos interiores;

**Artículo 137.-** Una vez que los Consejos de Ciudadanos queden integrados como lo dispone esta Ley; el Instituto Electoral, convocará a los presidentes y vicepresidentes de aquéllos, con objeto de darles posesión de sus cargos de consejeros propietarios y suplentes, respectivamente. En la sesión que se llevará a cabo para tal efecto, rendirán la protesta de ley y se hará la declaratoria oficial de haber quedado instalado el Consejo Consultivo del Distrito Federal.

En la primera sesión que celebre el Consejo, se hará la elección del presidente y del secretario del Consejo y de sus suplentes respectivos, en votación secreta por medio de cédula. Esta elección será organizada por el Instituto Electoral del Distrito Federal y únicamente se realizará entre consejeros acreditados como integrantes propietarios del H. Consejo Consultivo del Distrito Federal.

De inmediato el Instituto Electoral dará posesión a la fórmula que obtuviera por lo menos la mitad más uno de los votos del pleno. Si en la primera votación nadie obtiene dicha mayoría, se procederá a realizar otra, declarándose electos a los que reciban mayor número de votos que los demás, quienes asumirán inmediatamente sus funciones.

En la segunda sesión que celebre el Consejo se designarán las comisiones de trabajo, por el sistema de planillas y por medio de cédula secreta. El consejero cuyo nombre aparezca en primer lugar dentro de cada comisión, será quien la presida.

Las comisiones permanentes de trabajo serán cuatro, integradas por tres miembros, cada una. Tomando en cuenta la naturaleza de las atribuciones que corresponden al Consejo Consultivo, tendrán las siguientes denominaciones y competencias:

Primera Comisión: De Legislación y Reglamentos.

Segunda Comisión: De Administración y Servicios Públicos.

Tercera Comisión: De Acción Cívica y Social.

Cuarta Comisión: De Justicia y Políticas Fiscales.

Quinta Comisión: De Mejoramiento Ambiental

Cuando las circunstancias lo requieran el Consejo podrá designar por mayoría de votos las comisiones especiales que se integren con el número de miembros que se juzgue conveniente, y que tendrán las funciones y duración que expresamente se les señalen.

**Artículo 138.** Para el eficaz desempeño de sus funciones, el Consejo Consultivo podrá contar con asesores especializados en cada tema, que por lo menos hubieran escrito y publicado en referencia al tema correspondiente, bajo una comisión especial encargada de revisar su curriculum así como la viabilidad de cada propuesta.

**Artículo 139.-** Para el ejercicio de sus funciones y operaciones como órganos de representación vecinal, en el presupuesto de egresos del Distrito Federal que le proponga el Jefe de Gobierno, la Asamblea Legislativa preverá una asignación de recursos para apoyo administrativo del Consejo Consultivo, que se ejercerá por ministración de la Dirección General de Participación Ciudadana del Gobierno del Distrito Federal.

### **TRANSITORIOS**

**PRIMERO.-** La presente ley entrará en vigor al siguiente día de su publicación.

**SEGUNDO.-** Publíquese en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal, para su mayor difusión.

**TERCERO.-** Los reglamentos a que se refieren los artículos 84 y 135 de la presente Ley, serán elaborado por el Instituto Electoral del Distrito Federal y .publicados durante los sesenta días naturales después de publicada la presente Ley.

**CUARTO.-** Se abroga la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 17 de mayo de 2004.

**QUINTO.-** Para la elaboración del Reglamento del Consejo Consultivo, así como del manual de organización interna de los Consejos de Ciudadanos, el

Instituto Electoral les remitirá, en los primeros quince días de ejercicio de estos cuerpos colegiados, un documento tipo que servirá de apoyo a dicho proceso.

## CONCLUSIONES

Retomando la hipótesis que originara el presente trabajo de investigación y la cual sería considerada en las conclusiones para explicar su confirmación o rechazo y los argumentos que fundamentarían la decisión, es decir:

La precipitación y la mala planeación integral del desarrollo con la que se ha estructurado el marco jurídico del Distrito Federal, en lo general, y en lo particular, en la materia de participación ciudadana, ha dado lugar a que existan aún imprecisiones y lagunas que deben ser subsanadas para que los órganos ciudadanos se conviertan en un real contrapeso a la actuación del Jefe de Gobierno y de los Jefes Delegacionales del Distrito Federal, a fin de que se dote al ciudadano de la capital de instrumentos reales de ejecutar y viables de evaluar en cuanto a su eficiencia y eficacia, en dicha materia.

Se concluye que esta fue afirmativa, por las siguientes consideraciones:

1. Cualquier científico social de nuestros días estaría en condiciones de afirmar que en los sistemas de gobierno parlamentario actuales no existe la clásica división de poderes. Ocurre que el principio de separación de poderes, teorizado como técnica para cuartear el absolutismo monárquico, dejó de tener vigencia en el parlamentarismo democrático hace más de cincuenta años. En el Estado constitucional de nuestros días, más que una separación o colaboración de poderes en equilibrio inestable, lo que existe es una división del trabajo, un reparto de papeles, una distribución de funciones, si se quiere, que el ente asociativo denominado *partido político* irradia desde la sociedad civil a las instituciones y más en concreto, a los órganos constitucionales del Estado.

2. Resulta obvio que la implantación de la lógica de partidos en el Estado Constitucional de nuestros días ha alterado los supuestos sobre los que se montaba

la estructura del viejo Estado liberal. Así, en la nueva significación de la teoría de la división de poderes en el actual Estado democrático, hay que distinguir -con el fin de valorar su vigencia- entre el núcleo esencial que intenta articular *El espíritu de las leyes*, y la sistematización que Montesquieu utiliza para plasmar dicha idea. Y aunque su idea central, que no es otra que salvaguardar la libertad del ciudadano, continúa siendo válida en nuestros días, no sucede igual con las fórmulas organizativas para hacerla efectiva. Y es que la división de poderes no puede ser hoy entendida como estricta separación de órganos; en nuestro Régimen Político debe ser percibida, antes bien, como exclusiva atribución de funciones que buscan darle un equilibrio al Sistema Político en su conjunto. Sin embargo, la idea de que 'el poder frene al poder' continúa vigente en el Estado constitucional actual, máxime en un Estado social cuyo carácter intervencionista necesita de un reforzamiento de los mecanismos de control, más que de los límites de su actuación.

3. La doctrina ha puesto de manifiesto con suficiente claridad cómo el principio democrático introducirá en la teoría liberal de la separación de poderes una nueva forma de entender el concepto de soberanía. En efecto, a diferencia de lo ocurrido en el constitucionalismo monárquico, donde la soberanía se encontraba repartida entre dos centros de poder, en el Estado constitucional democrático ésta se concebirá como poder único, cuyo cometido principal -por no decir exclusivo- será el de actuar como poder constituyente encargado de aprobar la Constitución, desapareciendo una vez cumplido este cometido. La Constitución, en cuanto obra de la soberanía, se convierte en 'ley suprema' de la que emanan todos los poderes públicos: crea órganos y asigna competencias, configura, en suma, los poderes constituidos que a partir de ese momento se relacionarán entre sí -o con los ciudadanos- precisamente a través de los mecanismos jurídicos previstos en la

## Constitución.

4. El principio democrático no sólo construye un nuevo concepto de soberanía que incluye la separación entre poder constituyente y poderes constituidos. También incorpora la noción de que, aun aprobada la Constitución, el pueblo sigue siendo la última *ratio* del poder y, por ende, la mayoría que en el mismo se conforma debe designar a los gobernantes. Surge así el principio mayoritario, o si se prefiere el *gobierno de la mayoría* y con él, un extraordinario juego de fuerzas entre el papel jurídico y la realidad política: la Constitución configura unos órganos diferenciados en su composición y funciones, pero en la realidad política la *mayoría* en las elecciones determina la composición y funcionamiento de los órganos del Estado al poder, estas *mayorías*, pueden modificar la norma jurídica y por ende, el Órgano facultado, es decir el Poder Legislativo, adquiere la capacidad de *malleabilidad* a fin de convertirse en simple "operador" de la línea gubernamental, cuando se trata de una mayoría afín al partido en el poder; o bien si es a la inversa, corre el riesgo de convertirse en una "*tiranía de las minorías*".

5. La construcción de la representación política clásica ha venido mostrando el paradigma de que en el viejo Estado liberal, el Parlamento se nutría de diputados que, dotados de *status* personal y reclutados por procedimientos censitarios o capacitarios, se consideraban representantes de la Nación entera, encarnaban la 'voluntad general' y tomaban sus decisiones con ilimitada libertad. Aquellos diputados, libres de disciplina y consignas, podían formar la voluntad estatal sin estar sujetos a la condición de delegados. En consecuencia, a través de la capacidad de convicción y persuasión, de la habilidad oratoria, en suma, deberían los parlamentos, mediante un libre intercambio de opiniones, producir el compromiso

político que se expresaría en forma de mandato del legislador con carácter general y abstracto. En verdad, el funcionamiento de la institución fue siempre bastante más complejo, pues el mito de un Congreso compuesto por personalidades independientes, que forjan su propio y racional juicio en un abierto intercambio de opiniones con los demás, es una construcción ideológica que casi nunca, ha correspondido con la realidad, salvo contadas excepciones, principalmente en la época de la construcción de los cimientos de nuestro sistema político, es decir en la de los Constituyentes,

6. El Parlamento liberal representativo, concebido como un lugar de encuentro y de intercambio de opiniones entre la propia burguesía, fue perdiendo su misma base social con la irrupción de las masas obreras organizadas y la participación política de los desposeídos a través de la generalización del sufragio. La técnica de la representación, adecuada a una capa social homogénea -la burguesía-, se vio distorsionada como principio organizativo al tener que integrar intereses divergentes y aún opuestos a los inicialmente previstos. La disfuncionalidad se resolvió al postularse los partidos como elementos sustantivos de la acción social y política.

La transformación de la democracia liberal representativa en una democracia de partidos supondrá una mutación del papel del Parlamento. En efecto, el Parlamento decimonónico ejercía la función legitimadora del sistema plasmando instrumentalmente la soberanía y presentándose como el momento en que se concreta la racionalidad y universalidad burguesa. Pero el siglo XX viene a conocer la plenitud de una realidad social diferente, estructurada sobre una nueva fundamentación económica y política, que supone una lógica institucional distinta y que termina por socavar los cimientos del parlamentarismo liberal-representativo

(crisis del mandato representativo; crisis del carácter de generalidad y universalidad de la ley; crisis, en fin, de las funciones clásicas del Parlamento, especialmente de la legislativa y la de control). Todo ello en un contexto en que la tajante separación entre sociedad civil y Estado va a ser sustituida, de un lado, por un proceso de socialización del Estado (que pasa de mero espectador de los procesos económicos y sociales a Estado interventor en los mismos), y de otro, por una estatización de la sociedad por cuanto el ejercicio del poder se va a articular a través de partidos, sindicatos y asociaciones de todo tipo que vienen a sustituir a la clásica y desorganizada opinión pública burguesa.

7. La radical transformación estructural del Poder Legislativo vendrá de la mano de la irrupción del partido político en la Cámara, pues frente a aquella mitificación consistente en postular la presencia de diputados de carácter representativo que atendían al 'interés general' sin más condicionamiento que su personal prestigio y su propia 'conciencia', se contraponen el diputado elegido en las listas de un partido político, integrado en un organigrama reglamentado de grupo parlamentario y comprometido imperativamente con el programa electoral sometido al voto de los ciudadanos. La aparición del partido político como instancia de intermediación pone al descubierto dos monumentales ficciones: de una parte, el mito del mandato representativo mutado en imperativo como consecuencia del ejercicio de la disciplina parlamentaria; de otra, y en el terreno de las funciones, las dificultades para que la Cámara ejercite la actividad de control (función que será ejercitada por la minoría, al existir una mayoría parlamentaria que apoya y soporta al gobierno). Ello se materializa en una flagrante crisis de la división de poderes que ulteriormente, derivará en una tensión entre mayoría y minoría.

No se precisa decir que este nuevo 'Estado de partidos' nada tiene que ver con el viejo liberalismo cuya eficacia quedó cuestionada para resolver los complicados problemas de la sociedad industrial avanzada. El Estado liberal pivotaba sobre los valores de la libertad, la propiedad individual, la 'igualdad jurídica' y la participación en la determinación de la voluntad estatal a través del sufragio. El individualismo en todas sus esferas y, como consecuencia de éste, el abstencionismo estatal y la justicia conmutativa eran sus señas de identidad. Pero la expansión capitalista y el desarrollo económico han producido una mutación estatal que, si bien se mira, no es sino una readecuación funcional que mantiene el sistema de producción pero modifica el de distribución. El tránsito del Estado liberal de derecho al Estado social de derecho supondrá que el sentido último de la Constitución pierda su sola cualidad de instrumento protector del individuo frente al poder para adentrarse en otras tareas de clara vocación transformadora de la sociedad, estableciendo en nuestro país la primera Constitución Social del siglo XX, por su contenido de garantías sociales, principalmente en materia educativa, de tenencia de la tierra y del derecho al trabajo.

8. Las consecuencias de esta nueva situación son evidentes: una creciente presencia del Poder Ejecutivo, el incremento de las técnicas de deslegalización y la traslación del *lugar* de la decisión del legislativo a las instancias gubernamentales y administrativas. El Congreso queda así desplazado de la dirección política tanto por la administración (que actúa en la sociedad desde el Estado) como por los partidos y asociaciones (que actúan en el Estado desde la sociedad) produciéndose desde aquélla un incremento desmesurado de la potestad reglamentaria, a la vez que el gobierno arrebató la función legislativa *real* al Congreso, generando la práctica totalidad de los proyectos de ley que consigue aprobar sin dificultad en el legislativo

a través de la mayoría. La cámara -mejor dicho, la minoría en la cámara- continúa ejerciendo la crítica del gobierno, pero éste refuerza su posición institucional al contar con los gabinetes de expertos, la información suficiente y los mecanismos capaces de garantizar respuestas inmediatas y concretas a las demandas ciudadanas, recursos y respuestas lejos del alcance del Congreso que se mueve con demasiada pereza en esta nueva dinámica institucional.

Por otra parte en el Estado social, junto al derecho individualizado de los ciudadanos a la participación, aparecen los grupos y asociaciones de intereses propios del tejido de la sociedad organizacional que tienen como función mediatizar las decisiones políticas y económicas de gobierno a través de un fluido diálogo con las tecno-burocracias correspondientes. Estamos, así, en presencia de una *extraparlamentarización* de la información, la negociación y el diálogo entre las organizaciones que representan intereses sectoriales o de clases, de un lado, y el poder político, de otro. Esta nueva situación no sólo afecta al prestigio de las instituciones, sino que altera el propio principio democrático, pues la actividad negocial, llevada a cabo en la privacidad, entre los vértices de las organizaciones representativas de concretos intereses y las burocracias gubernamentales sin sujeción a control parlamentario, arroja como resultado determinadas decisiones políticas. A ellas se llega tras una progresiva relegación de los representantes de los ciudadanos por parte de los 'expertos' formalmente neutrales que, bajo la cobertura de la complejidad técnica de los asuntos, se han autoinvestido de la capacidad de adoptar decisiones de gobierno o, en todo caso, de condicionar decisivamente las mismas. De esta manera, la actividad de las asociaciones y grupos de presión se desenvuelve en la antesala parlamentaria y queda sustraída al control político. Y aun cuando las demandas traspasan los umbrales de la cámara, sus impulsos no se

dirigen ya al Congreso, en tanto que institución representativa, cuanto al partido político, única instancia capaz de resistir el neocorporativismo atomizado y la desagregación social a que la sociedad de nuestros días propende.

El sistema de producción de normas legales de la llamada "democracia de negociación" es en nuestros días, primordialmente, una instancia de participación y entendimiento, sólo que éste acaece, principalmente, fuera de los muros de la sede del Congreso. Por ello, uno de los graves problemas de la actual dinámica institucional consiste, entonces, en recuperar al Parlamento como *locus* - inevitablemente compartido con el gobierno- donde concurren los sujetos para la composición de sus intereses. Ante carencias más importantes, lo que menos importa al momento legislativo es el rigor técnico o la depuración del ordenamiento jurídico. Lo verdaderamente relevante en la sede parlamentaria o congresista, es la recuperación de la participación, la materialización del pluralismo político, la legitimidad del producto resultante. Todo ello en consonancia, precisamente, con la búsqueda de la *utilidad* y *eficacia* política de la norma, tanto en su proceso de gestación pactada como en su resultado de instrumento regulador de relaciones económicas y prestaciones sociales de todo tipo. No conviene, pues, olvidar que la ley del Estado social está necesitada de un cierto consenso en su proceso de gestación en aras de su eficacia; es decir, de su posterior *efectividad* y *factibilidad*.

9. Los partidos siguen siendo hoy los verdaderos motores de la vida política; en el *terreno ideológico*, son los partidos quienes agrupan a los militantes atendiendo a las afinidades políticas; en el campo de la *sociología electoral*, ellos son también quienes tienen organización y recursos para afrontar con éxito una campaña electoral; por su parte, la *legislación electoral* es a ellos a quienes reconoce

capacidad jurídica para presentar candidaturas; en la *vertiente institucional*, en fin, el líder del partido es el candidato para formar gobierno y si la mayoría parlamentaria es coincidente con el partido gobernante en el ejecutivo, tiene como principal función sostener y apoyar al gobierno, provocando, por derivación, la unificación -dentro de la diversidad- de la oposición política como entidad contrapuesta.

Importa señalar, por consiguiente, que la ficción de la representación sigue funcionando en unas circunstancias que poco tienen que ver con las que conformaron la concepción liberal de la representación en los albores del Estado constitucional y con base en el dogma de la soberanía nacional. Con todo, lo llamativo de la situación actual es que aún tengamos que preguntarnos, como Burke, en nuestra calidad de asistentes a una sesión parlamentaria, *¿qué tipo de razón es ésta en la cual la determinación precede al debate?* ("Speech to the electors of Bristol"), justamente como si hubiéramos desempolvado en el tiempo el Parlamento anterior a la revolución liberal. Lo que sorprende, cuanto menos, es el hecho de que dos siglos después del famoso discurso a los electores de Bristol, parecidas palabras podrían esgrimirse hoy si se tratara de poner de manifiesto esta gran ficción heredada del parlamentarismo burgués: el mito del mandato representativo, mutado en imperativo a virtud de la disciplina organizada por el grupo parlamentario, expresión del partido en el Parlamento. Puesto que los diputados son hoy menos representantes del pueblo que mandatarios de los partidos, el problema se desplaza a que el partido interprete correctamente la voluntad de los ciudadanos y sus demandas sociales, para que a través de éste, quien tome cuerpo y gobierne sea verdaderamente el pueblo. El partido ha quebrado la relación representativa del liberalismo burgués partiendo en dos la antigua relación representante-representado: El resultado final es una fractura tripartita: es la relación partido-

diputado de una parte, la relación partido-elector y la relación elector-diputado. El diputado, por tanto, ha dejado en gran medida de responder ante el elector para hacerlo ante el partido, que es, a fin de cuentas, (sobretudo, si arribó bajo el principio de representación proporcional) a quien debe su registro y su posible elección. La auténtica relación representativa ha quedado circunscrita hoy a la relación partido-elector. Por ello se ha podido decir que nos encontramos ante una escandalosa contraposición entre realidad política y realidad jurídica.

10. En tal estado de cosas, el problema consiste en adaptar aquella clásica conceptualización del representante a una teorización democrática de la representación política. Por cuanto el pueblo -como titular de la soberanía- es real en su existencia y plural en su conformación, resulta necesario dotar de contenido democrático a la relación representativa y encontrar los mecanismos jurídicos que garanticen su existencia. Ello nos llevaría a postular de alguna manera, la implantación de ciertos límites a la libertad del representante para mantener la congruencia de que, lejos de representar al todo, la lista de diputados de un partido concreto representa a sus electores, opción cuya dificultad estriba en que la misma debe diseñarse sin violentar el texto constitucional.

11. Auspiciado por el gran pacto social que supone el llamado Estado social, se produjo en el último tercio del siglo XX un desarrollo industrial y una innovación tecnológica como jamás había soñado la humanidad en fechas precedentes. Como consecuencia de los optimismos y de las incertidumbres que esta nueva situación genera y con esta preocupación por bandera, durante los años sesenta y setenta florece entre los politólogos una impresionante bibliografía sobre este penúltimo estadio de la civilización caracterizado por una nueva estructura de producción y



una no menos novedosa realidad social. Bell, Berger, Brzezinsky o Marcuse, entre otros muchos, son buena prueba de ello. En el marco de la llamada 'civilización tecnológica' podemos considerar a la tecnocracia como "un subproducto de la civilización dominante en nuestra época" a la que se ha denominado con diversos nombres: civilización técnica, científica, post-industrial, tecnológica, tecnetrónica o científico-técnica. Inevitablemente, esta nueva cultura va a suponer la adaptación de las instituciones y del propio proceso político a las exigencias y posibilidades de las nuevas tecnologías y la introducción de técnicas de gestión y decisión más sustentadas en la competencia técnica que en el rigor jurídico.

12. Nominalismos al margen, lo cierto es que en el último tercio del siglo XX se ha producido una revolución tecnológica cuya proyección sobre la vida cotidiana e impacto sobre nuestra dimensión pública de ciudadanos no es posible desconocer. El avance de la informática y el despliegue de la cibernética han modificado nuestros hábitos de trabajo y facilitado los procesos productivos. Las autopistas de la información nos sumergen en un mundo de inabarcables conocimientos cuya real dimensión se escapa de nuestras propias posibilidades. Y con la misma facilidad y puntualidad, los grandes especuladores financieros, sin abandonar su despacho de trabajo, realizan transacciones de capitales y valores en bolsas y mercados progresivamente globalizados cuando no mundializados.

Apoiados en las conquistas de la revolución tecnológica y cibernética, los itinerantes flujos monetarios del capitalismo financiero transitan por los centros bursátiles del planeta, constituyendo lo que se viene a conocer como la mundialización de la economía, en cuyo marco se produce el doble y contradictorio proceso de ensanchamiento de los espacios económicos y sociales a la par que se

registra una evidente reducción de los ámbitos donde la persona se desenvuelve como ser político.

Ahora bien; sin negar las virtudes funcionales que las nuevas tecnologías suponen para los procesos productivos y especulativos y para la dimensión del conocimiento humano, la traslación de estas sofisticadas tecnologías al marco de la relación representativa y al proceso político de toma de decisiones debe ser aceptada críticamente e implantada con las debidas cautelas, so pena de convertir lo que pueden ser válidos elementos instrumentales, en todo caso auxiliares, en mediatizaciones y condicionamientos que terminen por subvertir principios capitales del sistema constitucional de gobierno y el orden de valores que caracterizan a toda democracia política.

Por ello, hay que ser extremadamente prudente con la penetración de la cibernética en la relación jurídico representativa y en el despliegue práctico del derecho fundamental a la participación política. Máxime si de lo que se trata es de salvaguardar las garantías que deben rodear a la emisión del sufragio como elemento culminante del momento de la participación, pues el problema de la formación de la voluntad del cuerpo electoral es el problema central de la democracia política. La telemática y el voto informatizado, bien para su utilización en elecciones periódicas de representantes políticos, bien para evacuar consultas referendarias permanentes sobre concretos asuntos, constituye una innovación que conviene utilizar de manera precavida y circunspecta, si nos queremos socavar algunos de los dogmas y ritos en los que descansa la democracia política. Por tanto, el acercamiento a estas nuevas posibilidades técnicas debe moverse en el centro de dos actitudes extremas: ni miedo a lo desconocido ni aceptación acrítica de lo

novedoso sin explorar previamente las distorsiones que los nuevos procedimientos engendran.

En el momento presente, la mayoría de los técnicos y expertos en consultas electorales coinciden en que dentro de poco tiempo, el acto de votación ya no consistirá en introducir papeletas en las urnas. La papeleta electoral, como símbolo tradicional de democracia y de participación ciudadana, tiene los días contados. El voto a través de *Internet* se acerca como una realidad ya posible. En nuestro país, en las elecciones federales de 2003, se estrenó el prototipo de las urnas electrónicas en una denominada "prueba piloto", que trajo aparejada una polémica natural entre los actores políticos y ciudadanía en general, derivada por el alto abstencionismo en su utilización. En Coahuila, por otra parte, se ha desarrollado una urna electrónica que contiene elementos de seguridad que abona a la confianza de los electores en los comicios y garantiza el total respeto a la voluntad popular, misma que combina elementos tradicionales con el avance de la cibemética, ahorrando considerables presupuestos y fortalece la cultura ecológica. Por su parte, los candidatos y partidos presentan sus programas en flamantes páginas *web* y las propias Juntas Electorales, como autoridades jurídicas en la materia, se preparan para cambios legislativos que se presentan como inaplazables. De hecho, sin validez legal alguna, en los últimos años se vienen realizando experiencias electorales con voto informatizado. En estas condiciones, si la tecnología está disponible y la voluntad política existe, sólo restaría acometer los necesarios cambios legales para instalamos definitivamente en el 'voto virtual'.

Así las cosas, conviene no perder de vista que, por cuanto la democracia es un régimen de opinión pública, el intercambio libre de libres opiniones debe

desenvolverse en el espacio de 'lo público' y no es posible desconocer que el 'voto cibernético', llevado hasta sus últimas consecuencias, puede terminar devorando el sentido colectivo de 'pueblo' y de 'comunidad política', a la vez que termina destruyendo, cuando no 'privatizando', el régimen de opinión pública como espacio de debate y discusión política.

Se ha escrito que, por ejemplo, *Internet* puede mejorar la relación y comunicación entre ciudadanos y responsables políticos, potenciando la participación en el debate que precede a la adopción de una decisión política; y se ha explicado cómo a través de los denominados *forums* los internautas pueden expresar su opinión sobre un asunto público de manera meditada y a través de los *chats* producir una tertulia en tiempo real con intervenciones precisas con sus correspondientes réplicas.<sup>11</sup> También se ha dicho que *Internet* posibilita organizar movimientos de opinión, reacciones populares ante acontecimientos recientes, campañas de sensibilización, debates múltiples, todo ello compatible con el sistema de partidos y con la democracia representativa. En definitiva, que estas "comunidades virtuales" a través de las cuales fluye la comunicación interactiva tienen un prometedor futuro político como instrumentos de progreso de la vida democrática.

Ahora bien, es lo cierto que la implantación del voto electrónico, sea para elecciones periódicas, sea para consultas referendarias, plantea un problema esencial de control del proceso, que pasa de manos de las Juntas Electorales (garantía jurídica), de los ciudadanos y de los representantes de los partidos (garantía política) a ser tutelado por los técnicos informáticos, con grave riesgo de que el control se traslade desde el ámbito democrático al inescrutable reducto

tecnocrático.

De no observarse las debidas cautelas al respecto, y llevado el proceso a sus últimas consecuencias, bien podría suceder que la telemática plebiscitaria, cotidianamente ejercida por los gobernantes y asumida por los electores, pueda ser la tumba de la democracia representativa tal como la venimos conociendo desde la revolución francesa hasta nuestros días. Y porque el invento ya existe y la tentación tecnocrática también, conviene precaverse contra lo que no dejaría de ser una gran ironía del destino; justamente aquélla que consiste en que, por causa de la revolución telemática, en la confrontación histórica entre democracia directa y democracia representativa, entre Rousseau, por un lado, y Montesquieu y Sièyes por otro, terminara imponiéndose la tesis del primero a la de los segundos por virtud de la innovación tecnológica.

Aquella permitiría que cada ciudadano, abstracción hecha de la mayor o menor entidad del problema, fuese consultado directamente por el gobernante para la toma de decisiones diarias: dónde ubicar un hospital o por donde trazar una carretera, si debe implantarse la pena de muerte o declarar la guerra a una país vecino, son consultas posibles de ejecutar de manera inmediata con sólo instalar una terminal de ordenador en todos y cada uno de los domicilios. De esta manera, el referendum electrónico permanente desembocaría en la democracia de la identidad domésticamente ejercitada a través de una terminal de ordenador. En tales circunstancias, el sistema bien podría tener la tentación de prescindir de todo tipo de representantes e intermediarios entre el consultado y el consultante, entre el elector habilitante y el ejecutivo habilitado, convertido en un mero gestor de decisiones previamente refrendadas.

En semejante situación no se acierta a adivinar qué papel jugaría el Congreso representativo ni el ejercicio de la actividad política en el sentido noble del término; tampoco se despeja en que marco se desenvolvería la función agregativa de intereses, el principio de publicidad parlamentaria, la presencia de las minorías en el procedimiento, la explicitación, el cabildeo, en suma, el valor superior del pluralismo político. Todo ello no son retóricas cuestiones que constituyan enigmas gratuitos sino preguntas ineliminables pendientes de contestación. La situación descrita, en lo que se refiere al Distrito Federal debe hacer que los interesados en la participación política o bien aprovechen las ventajas de los avances tecnológicos para incrementar la participación ciudadana, o bien sucumban ante el embate de las clases medias mediatizadas por el uso de internet.

13.- Evidentemente, un tema crucial en este proceso de reformas, lo es, sin duda, el de la Reforma del Estado, tema que por mucho retomado, ha corrido el riesgo de desvirtuarse, pero que debemos entender en una concepción más moderna, donde ya no tiene que ver con el "proyecto modernizador" impulsado a partir de 1988-1989 por el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari, pero sí con la continuación de una política liberalizadora acorde con las nuevas exigencias de la economía global, que adelgazaron al Estado, eliminando su propiedad de empresas diversas, que por cierto no estaban necesariamente en números rojos, pero si era una necesidad imperiosa y exigencia *sine qua non* de los organismos financieros internacionales para seguir "financiando el desarrollo" de nuestro país; pero no fue más allá en cuanto a las reformas al entramado jurídico constitucional e institucional vigente.

El actual debate en torno a la Reforma del Estado está definido por el arribo de un largo proceso de institucionalización de la democracia, mismo que atraviesa por la alternancia, como resultado de un sistema al que se le critica mucho, pero que ahora logró un proceso de apertura política que lo hizo posible de manera pacífica e institucional, sin sangre, aunque quizás no carente de odios. Con ello, la oportunidad histórica de redefinir el régimen político que hoy queremos los mexicanos para heredar a las generaciones sucesoras, mediante un nuevo pacto social amplio e incluyente, es decir tendrá que transitar, necesariamente hacia una reforma política y normativa, sobre bases ampliamente democráticas. Es el paso lógico y necesario en el proceso llamado de "transición a la democracia", que no es otro más que el paso a nuestra consolidación democrática en el sentido amplio que establece nuestra Carta Magna, como una "forma de vida, fundada en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo". Hoy la democracia en México, no se cuestiona, pero sí la ausencia aún de justicia social, que tiene sumidos a más de treinta millones de mexicanos en la pobreza. Es claro que todas las transiciones han enfrentado en algún momento el reto de redefinir su entramado político-jurídico en una dirección democrática y dejando atrás resabios de autoritarismo, aunque también es cierto que ante el cuestionamiento de si la población prefiere un régimen autoritario, con tal de que mejore la economía en escala micro, un buen número ha respondido afirmativamente, por lo tanto, es importante no desdibujar la radiografía de las necesidades reales de la *población* con las necesidades sentidas de la *ciudadanía*. Es aquí donde entra la "Ingeniería constitucional" que permite equilibrar la balanza y no abortar, por posiciones maniqueas de los líderes políticos, el avance en la construcción de nuestra vida institucional. Por último no debe confundirse la reforma del Estado con otras reformas que tienen un carácter más acotado, como la

fiscal, la laboral y la energética. Porsupuesto que van transitando de manera paralela, pero no se debe descuidar que la reforma del Estado, implica a estas y otras reformas que buscan consolidar una democracia institucional, cuidando los equilibrios de los poderes de la Unión, el federalismo, la estructura político-electoral, las obligaciones económicas del propio Estado, aunque también la necesidad de que el mismo Estado se convierta en protector de las clases desposeídas y marginadas, donde la lucha cotidiana se dá para la subsistencia y manutención de las familias en muchos casos, aún numerosas, donde no ha llegado quizá, ningún beneficio de las grandes luchas históricas dadas en el campo de batalla por nuestros abuelos y bisabuelos

Hoy en día sólo se puede entender el progreso de la Nación, con la participación ciudadana que, aunque con otros términos acuñados, se ha dado en las gestas de Independencia, Reforma, Revolución y posteriormente en los grandes movimientos del siglo XX, hasta nuestros días, época en la que ya sabemos que es un ejercicio plebiscitario; donde ya se conoce lo que puede ser un referendum o una iniciativa popular y donde ya contamos con una institución electoral confiable y casi incuestionable; una ciudad donde amén de ser la capital, ya contamos con autoridades electas por voto popular a nivel entidad y a nivel delegacional. Hoy sólo se puede añadir –continuar añadiendo- el entusiasmo de la participación del vecino común que cada día debe acostumbrarse a ser consultado, pero también a señalar deficiencias y proponer soluciones, a ser escuchado y tomado en cuenta, Solo así podremos ser co-partícipes de una verdadera Reforma del Estado.

14.- En cuanto a la Reforma Política del Distrito Federal, aún y cuando no ha sido el tema principal de este trabajo, si emerge con gran relevancia, como sustento

histórico-jurídico del tema "participación ciudadana" en la capital de la República, por lo que es importante resaltar lo siguientes puntos:

El gobierno de la ciudad, dejó de ser una dependencia de la administración pública federal para constituirse como un gobierno propio, con responsabilidad política pública y *status* jurídico , lo que representó un quiebre histórico en el carácter del Distrito Federal desde 1824, cuando se determinó que la ciudad debía ser administrada por la Federación.

El tema que ha sido tratado en el contenido temático de este trabajo, representa un pasivo importante en la discusión de los principales temas de la ciudad , que ha causado grandes controversias, pero a la vez, grandes coincidencias: reformar el status jurídico de la ciudad; dotar a los habitantes de los mismos derechos que los habitantes de cualquier otra Entidad, por ejemplo para conformar partidos políticos locales y por supuesto, dotar a los capitalinos de instrumentos que equilibren el poder del ejecutivo local y de los ejecutivos delegacionales; la creación de una ley de participación ciudadana acorde a las necesidades de la población y la confección de una ley de organizaciones políticas que las definana con claridad y las doten de obligaciones y derechos equitativos y acordes a una ciudad moderna y con gran valor histórico a la vez.

15.- El tema de participación ciudadana además de apasionante y abundante ya, en información, investigación, polemización y tratamiento por parte de especialistas y empíricos, ha despertado a últimas fechas el espíritu dormitante de una sociedad cada vez más madura y preocupada por lo que sucede a su alrededor, inquieta, contestataria y cuestionadora, en suma, participativa.

El tema por si mismo, es por demás importante, en la agenda nacional, pero simultaneamente en la internacional, al grado que funcionarios de alto nivel del Banco Interamericano de Desarrollo, por ejemplo, señalan el tema como un riquísimo potencial para complementar la acción del estado y el sector privado en pos del desarrollo económico y social. Señalan incluso que "la participación ciudadana, mejora la equidad en una región como América Latina, que actualmente es la más desigual del mundo".

La Ley de Participación Ciudadana del D.F., aprobada por la legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal el 26 de noviembre de 1998, sustituyó la anterior del 19 de junio de 1995, considerando algunos cambios introducidos en 1997 a otros instrumentos legales, como el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Posteriormente es aprobada una nueva Ley, misma que es publicada el 17 de mayo de 2004 y reformada, adicionada y derogada el 16 de mayo del 2005 que como ya se apuntó en el capítulo correspondiente, adolece de varias deficiencias que incluso, pueden ser fundamento para solicitar su invalidez constitucional, arguyendo como conceptos de invalidez por ejemplo: la creación de un cuarto nivel de gobierno, no contemplado por la Constitución Política; contraviene lo preceptuado por el Art. Noveno Constitucional, al facultar a los habitantes en su conjunto para participar del órgano deliberativo denominado "Asamblea Ciudadana" cuando es precepto constitucional es claro en cuanto a que solamente los ciudadanos mexicanos pueden asociarse o reunirse para deliberar en los asuntos políticos del país; se cuestiona si el cargo de representación vecinal para el que se elige al ciudadano es de representación popular, pues cumple las características de los mismos, siendo este el motivo para impugnar la citada ley en virtud de violentar

lo preceptuado en la fracción IV del Art. 36 de la Carta Magna, que señala que ningún cargo de elección popular será gratuito y la ley en comento, los concibe de carácter honorífico; otro punto en cuestión lo es sin duda la creación de la figura de los contralores ciudadanos, que aunque es una nueva forma de participación, se encuentra en una indefinición jurídica, pues la Ley de Participación Ciudadana les otorga facultades administrativas de supervisión de procesos licitatorios de obra pública y adquisiciones, pero a la vez no tienen el carácter de servidores públicos de acuerdo a lo preceptuado por el Art. 108 Constitucional, violando a la vez lo previsto en el Art. 127 de la Carta Magna, precepto que señala que los servidores públicos deben recibir una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función.

Aunque tiene algunas virtudes, emanadas de añejas demandas de la sociedad capitalina, aun subsisten serias ausencias, que no hacen eco a las también viejas demandas por homologar los derechos cívicos-políticos de los distritofederalenses a los de los habitantes del resto del país.

Por supuesto que la participación ciudadana no se regula únicamente con una norma de carácter tan limitado y hasta en cierto grado retrógrada o retrospectiva como la actual que se limita a ciertos instrumentos. Esta debe ir más allá. Debe concebir las formas de organización ciudadana plasmadas en el Código Electoral, (v.gr las agrupaciones políticas locales) también como instrumentos de participación ciudadana; y más aún debe decantarse desde la propia Constitución Política, a través de la institucionalización de los instrumentos de participación ciudadana que ya hemos planteado, tales como el plebiscito y el referéndum, la

iniciativa popular, la rendición de cuentas y la revocación de mandato, todos por supuesto adecuados a las circunstancias de cada Entidad.

Los calificativos anteriores, referidos al apego al pasado, al pretérito, son con suficiente motivación y fundamentación, ya que la ley de 1995 contenía avances sustantivos y demoledores en el ejercicio de la participación ciudadana, como lo fueron las facultades de aprobación de los programas operativos anuales, de los programas delegacionales de desarrollo urbano y sobre todo la facultad de representar de manera paritaria a la comunidad ante el entonces delegado político y poder llamar a cualquier funcionario público a comparecer ante la representación vecinal, entre otras facultades ejemplares del hasta ese momento, avance de la democracia participativa en el terreno de la realidad, ya no de la ficción jurídica.

16.- En definitiva, nuestro sistema jurídico debe adecuarse a fin de lograr una participación ciudadana cada vez más apegada a las circunstancias actuales que vivimos los capitalinos, fomentando la organización ciudadana en torno a la discusión, análisis, investigación y elaboración de propuestas para la solución de los problemas de interés público y para el intercambio de opiniones sobre los asuntos públicos de la ciudad, así también para contribuir a la solución de problemas de interés general y al mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad, por ello la importancia de renovar nuestra legislación en la materia, para contar a la brevedad y como un primer paso hacia la restitución de los derechos políticos plenos a la ciudadanía de la capital, con un instrumento que cierre la brecha que existe actualmente entre la representación vecinal y la autoridad delegacional y de la ciudad en su conjunto.

17.- Resulta imprescindible la modificación de diversos ordenamientos jurídicos respecto al control, supervisión y auditoría a que deben estar sujetos los Partidos Políticos durante su ejercicio y los dirigentes, ya como personas físicas, aun después de haber perdido el registro como tal, para lo cual es impostergable el fortalecimiento de la función fiscalizadora de la autoridad electoral, a través de la participación ciudadana ante los órganos de los Institutos Electorales, tanto el federal, como el local, modificaciones al entramado jurídico administrativo, para aplicar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos a los dirigentes de los partidos, en caso de irregularidades y malos manejos, sujetándose a lo preceptuado por el Título Cuarto de nuestra Constitución, en virtud de la administración de recursos públicos.

18.- La participación de la ciudadanía en uso de su derecho a decidir quien la gobierna, ofrece un nuevo marco de actuación política, determinando que los habitantes de esta ciudad, comiencen a vivir un proceso de restitución de sus derechos políticos, a través de la llamada Reforma Política del Distrito Federal, con su discusión sobre la creación del Estado 32, para que éste sea el Estado del Valle de México, como lo contempla el artículo 44 de nuestra Carta Magna; sobre la necesidad de modificar la Constitución Política, para permitir la creación de partidos políticos locales, al igual que el resto de la República; para crear legalmente las auditorías ciudadanas, reguladas por diversas disposiciones jurídicas tales como la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, el reglamento interior de la Administración Pública del Distrito Federal, así como, por supuesto, la Ley que nos ocupa, de Participación Ciudadana. Tema que no puede pasar desapercibido lo es sin duda el de la revocación de mandato que hoy por hoy evidencia una necesidad legítima del ciudadano para oponerse a la continuidad de un mandato

que, en su ejercicio estuviera siendo funesto para los que lo eligieron. Porsupuesto que esto es polémico pues constitucionalmente los cargos de elección popular tienen asignado un periodo de ejercicio, por el que únicamente pueden separarse por causas de fuerza mayor, sin embargo es una realidad la necesidad de esta figura.

19.- La Participación Ciudadana continúa siendo un tema inacabado, pues cotidianamente se construye algo novedoso en tal materia, sea en forma local o en cualquier parte del globo terráqueo, sin embargo, el tema es polémico y controversial, pues académicos aseguran que si cada pieza del sistema funcionara correctamente, no sería necesaria la participación ciudadana; otros, sin embargo, entre los que se cuenta el autor, creemos que es necesaria esta participación ciudadana, con el soporte de un entramado jurídico que la convierta en Derecho Positivo, pues, ante nuestra condición de humanos, siempre será necesario crear los contrapesos que sostengan e impulsen al gobernante a ejercer el acto de autoridad apegado a la normatividad y a los intereses de la comunidad y por otro lado, esta misma participación ciudadana, apoya sustancialmente al gobernante, al brindarle un mayor grado de legitimidad frente a sus gobernados, sobretodo, ahora que observamos los resultados de una encuesta realizada por nuestra máxima casa de estudios, donde arroja como resultado, una terrible decepción, expresada en desconfianza ciudadana en la política y en los diputados, que sólo alcanzan el 4.5 de calificación ponderada, en una escala del 1 al 10. Queda mucho por hacer a las generaciones de hoy, de mañana. **¡el presente es de lucha, el futuro es nuestro!**

LUIS SALVADOR FIGUEROA SOLANO

## BIBLIOGRAFÍA

Acosta Romero, Miguel; **Desarrollo de la Administración Local**; Porrúa, México, 1983.

Aragón, Manuel, "Democracia, Parlamento y representación (Apuntes sobre lo viejo y lo nuevo de un debate)". *Tendencias contemporáneas...*, cit., pp 3-19, de donde se toman las citas de Schmitt y Kelsen.

Arredondo Ramírez, Vicente; "Sociedad Civil: Práctica diferenciada y tendencia coincidente"; **Sociedad Civil: Análisis y Debates**; México, No. 2, Vol. I, Primavera de 1997.

Bataillon, Claude; **La ciudad y el campo en el México central**; Siglo XXI, México, 1972.

Berra Stoppa E. **La expansión de la ciudad de México y los conflictos urbanos 1900 - 1930**. El Colegio de México, México.

Bidart Campos, Germán; **Doctrina del Estado Democrático**; Themis, Argentina, 1989.

Biscaretti di Ruffila, P., **Diritto Costituzionale**, Editore Nápoles, Italia, 1989, vol. 1.

Borja, Rodrigo, **Derecho Político y Constitucional**; FCE, México, 1991.

Bovero, Michelangelo, "Las desilusiones de la democracia", en Pedro Santana (comp.), **Las Incertidumbres de la democracia**, Ediciones Foro Nacional por Colombia, Colombia, 1995.

Cardoso, Fernando Henrique y Enzo Faletto; **Dependencia y desarrollo en América Latina**; Siglo XXI, México, 1969.

Castles, F.G.; **Pressure Groups and Political Culture**; Routledge & Kegan Paul EEUU., 1997,

Cunill, Nuria; **Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social**; Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, Nueva Sociedad, Venezuela, 1997.

Deguea, Virginia; "The First Popular Elections in México City, 1812-1813"; Yale, EEUU, 1999.



Dacey, A. V., **Lectures on the Relation between Law and Public Opinion in England during the Nineteenth Century**; Elsevier,, Inglaterra, 1995.

García-Pelayo, Manuel; **Derecho Constitucional Comparado**; FCE, México, 1989.

Gortari, Rasiela, Hira de; et. al.; **Ensayo sobre la Ciudad de México**; Marcopolo Mexicana, México, DDF-UIA-CNCA, 1944.

Gutiérrez, S., y F. Solís; **Gobierno y Administración del Distrito Federal en México**; INAP, México, 1985.

Habermas, Jürgen; **Teoría de la acción comunicativa**, vol. II, Taurus, Argentina, 1989.

Hauriou, Mauricio; **Derecho Público y Constitucional**; Herrero, México, 1982.

Heller, Herman; **Teoría del Estado**; FCE, México, 1997.

Jellinek, George; **Teoría General del Estado**; Tecnos, España, 1993.

Kelsen, Hans, **Esencia y valor de la democracia**; Tecnos, España, 1977.. P. 12.  
**Las Ideas y las Instituciones Políticas Mexicanas: 1521-1820**, UNAM, México, ..

Lira, Andrés; **La creación del Distrito Federal**; D.D.F., México, 1976.

Loyola, Rafael, **La crisis del Estado mexicano**; Siglo XXI, México, 1991.

Loyola, Rafael; **La crisis Obregón-Calles y el Estado mexicano**; Siglo XXI, México, 1991.

Miliband, Ralph; **El Estado en la sociedad capitalista**, Siglo XXI Editores, México, 1970.

Moodie, Graeme, et al; **Opiniones, Públicos y Grupos de Presión**; FCE, México, 1998.

Moya Palencia, Mario; **Democracia y Participación**; UNAM, México, 1998.

O'Donnell, Guillermo; **Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies South American Politics**, University of California, Berkeley, 1973.

Ochoa Campos, Moisés; **La Reforma Municipal**; Porrúa, México, 1979.

Ochoa, Doris y Darío I. Restrepo, "**Balance político de la descentralización**",

**Descentralización, desarrollo institucional y democratización**, ESAP-Ministerio del Interior-Fondo para la Participación Ciudadana, Colombia, 1997.

Poulantzas, Nicos; **Estado, poder y socialismo**, Siglo XXI, México, 1979.

Przeworski, Adam, "**Democracy as a Contingent Outcome of Conflicts**", en Elster, Jon y Rune Slagstad, (ed.) .

Przeworski, Adam; **Democracy and the Market. Political and the Economics Reforms in Eastern Europe and Latin America**, Cambridge University Press, EE. UU., 1991.

Rodríguez, Jaime E. (Coord.) **The Evolution of The Mexican Political System; Scholarly Resources**; EE.UU., 1993.

Rodríguez Kuri.- "**La experiencia olvidada, el Ayuntamiento de México, política y gobierno, 1876-1912**", Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, El Colegio de México. 1996.

Rustow, Dankwart A. "Transitions to Democracy", en **Comparative Politics**, EE. UU., 1970.

Sarmiento, Libardo, **Utopía y sociedad. Una propuesta para el próximo milenio**, Fescol, Colombia,

Sartori, Giovanni; **Teoría de la Democracia**; Alianza Universidad, México, 1989.

Serrano Salazar Oziel, **La Reforma Política del Distrito Federal**, Plaza y Valdés, México, 2001.

Siwek-Poudysseau, Jeanne; **La Participación Ciudadana: Consejo Municipal y otras formas de participación**; Eudema, España.

Siwek-Pouydesseau; Jeanne; **Antecedentes de la Desconcentración Administrativa en Francia** ; Themis, Argentina, 1996.

Smend, Roger., **Constitución y derecho constitucional**, Tecnos, España, 1985.

## ENCICLOPEDIAS CONSULTADAS:

**Derechos del Pueblo de México**, México a Través de sus Constituciones, 3a. ed. , Miguel Angel Porrua/ H. Cámara de Diputados, LII Legislatura, México, 1994.

**Enciclopedia Jurídica Omeba**, t.XII, Driskill, Argentina, 1987

Sartori, Giovanni., "Representación: sistemas de representación", **Enciclopedia Internacional de las ciencias sociales**, Madrid, 1977, t. IX.

## LEYES Y REGLAMENTOS CONSULTADOS:

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**. IFE: cuarta edición 2000.

**Constitución de la República de Venezuela**. Fondo de Cultura Económica / Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Colección Política y Derecho, México, 1994..

**Estatuto de Gobierno del D.F.** ALDF II Legislatura.-México, D.F.2000

**Código Electoral del D.F.** Instituto Electoral del Distrito Federal. México 2000

**Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales**. IFE. 2a. edición .1999.

**Gaceta Oficial del Distrito Federal**.- organo del Gobierno del Distrito Federal . 16 de mayo de 2005.

**Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid**.

**Ley de Participación Ciudadana**. Asamblea de Representantes del Distrito Federal. 10 de junio de 1995.

**Ley de Participación Ciudadana**. Asamblea Legislativa del Distrito Federal I Legislatura. 21 de diciembre de 1998.

**Ley de Participación Ciudadana.** Asamblea Legislativa del Distrito Federal I Legislatura. 17 de mayo de 2004.

**Ley Orgánica del Distrito Federal y los Territorios Federales,** Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1928.

**Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal,** Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1941.

**Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal,** Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1970.

**Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,** Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1976.

**Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal,** Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1978.

**Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal,** Diario Oficial de la Federación, 6 de febrero de 1979.

**Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal,** Diario Oficial de la Federación, 17 de enero de 1984.

**Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal,** Diario Oficial de la Federación, 26 de agosto de 1985.

#### OTRAS FUENTES CONSULTADAS:

Berra, Erika; "folleto del Ayuntamiento de la Capital de México"; *Excelsior*, 2 de agosto de 1928.

Cancino, César, El Camino de las Reformas, artículo, *El Universal*, 30 de agosto de 2003.

Córdova, Arnaldo, DF: Estado condicionado", en revista *Proceso*, núm. 283, 5 de abril de 1982.

Del Castillo, Adolfo ; "Elección de Autoridades en la Capital"; artículo, *Excelsior*, 15 de febrero de 1993.

*El Universal*; 29 de abril de 1928, primera plana.

*La Jornada*, secc. *El País*, México, 28 de enero de 1995,

Pineda, Elvira; "Agrupaciones Políticas Nacionales más espacio de participación"; **Revista Tiempo**; México, marzo de 1997..

Restrepo, Darío I., "Eslabones y precipicios entre participación y democracia", **Revista Mexicana de Sociología**; Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, vol. 63, núm. 3, julio-septiembre 2001, México, D. F.

Restrepo, Darío I., "Relaciones Estado-sociedad civil en el campo social. Una reflexión desde el caso colombiano", **Reforma y Democracia**, núm. 7, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, Venezuela, 1997.

Red Universitaria para el Monitoreo a las Políticas Públicas, Evaluación de la calidad de los procesos de la Red de Solidaridad Social, **Reunirse**, Cider, Universidad de los Andes, Colombia, 1996.

Sánchez Gutiérrez, Arturo; "Organización y participación ciudadana en el Distrito Federal", en: **Macrópolis Mexicana: Ensayos sobre la Ciudad de México**; CONACULTA, México, 1994.

[www.asambleadf.gob.mx](http://www.asambleadf.gob.mx), página de internet.

[www.cddhu.gob.mx](http://www.cddhu.gob.mx), página de internet

[www.comadrid.es](http://www.comadrid.es), página de internet.

[www.iedf.org.mx](http://www.iedf.org.mx), página de internet.

[www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx), página de internet.

Ziccardi, Alicia ; "1928: un año difícil para el país y para su capital" ; **Perfil de La Jornada**, 18 de junio de 1993, 1ª plana.