



**tesis**

**que para obtener el título de licenciada en derecho presenta:**

**MARIA DE LOURDES GARCIA RUIZ**

**LA PARTICIPACION CIUDADANA  
EN LAS DECISIONES  
POLITICO-ADMINISTRATIVAS  
DEL ESTADO MEXICANO**



**FACULTAD DE DERECHO  
COORDINACION DE EXAMENES  
PROFESIONALES**

**universidad nacional autónoma de méxico facultad de derecho**

**méxico, d.f. 1985**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## INTRODUCCION

Una de las principales problemáticas que podemos encontrar en el desarrollo político, social y económico de nuestro país es la relación ciudadano-Administración Pública.

A partir de esta consideración podemos aseverar que la *participación ciudadana* desempeña un papel muy importante en el núcleo de desarrollo de cualquier país y sistema de gobierno. Debido a ello en los sistemas de gobierno democrático se han incrementado los medios con los que puede el ciudadano participar más directamente en lo relacionado con sus intereses individuales y colectivos frente a la Administración Pública.

Esta a su vez ha creado medios de protección para el propio ciudadano.

Como consecuencia de lo antes expresado el objeto y la finalidad de esta tesis consisten en el análisis de los diferentes procedimientos que existen en México para que el ciudadano participe con la Administración Pública.

Además de que deseamos proponer una alternativa a la Administración Pública para que refuerce la *participación ciudadana* en México y que a su vez esto cree conciencia en el ciudadano. Asimismo que el nivel ideológico tanto del ciudadano como de los administradores públicos corresponda a las necesidades políticas, sociales y económicas que el país y la población en general deban satisfacer.

Así se lograría también el desarrollo integral de la comunidad nacional.

En la presente tesis analizaremos la actual *participación ciudadana* en México y su relación con los diferentes procedimientos

ya existentes, para que ésta se lleve a cabo, a saber: la *denuncia*, la *queja*, las *Juntas de Vecinos*, el *referéndum* y los *partidos políticos*, entre otros.

Esta investigación la hemos dividido en siete capítulos:

En el primero de ellos, cuyo título es precisamente: Participación Ciudadana, trataremos, entre otros, los conceptos de *ciudadano* y *civismo*. Haremos algunas consideraciones acerca del porqué la *participación ciudadana* va más allá del ámbito político; así como de su significado; las formas como se manifiesta y los obstáculos que enfrenta.

En el segundo capítulo, titulado: Procedimientos Jurídicos de Participación Ciudadana presentaremos en forma esquemática los medios con que cuentan los ciudadanos para hacer valer sus derechos y proteger sus intereses.

Estos procedimientos los hemos dividido en: *denuncia*, *queja*, *Juntas de Vecinos*, *referéndum* y *partidos políticos*.

En el tercer capítulo, que lleva por título: Denuncia y Queja nos ocuparemos tanto de las definiciones de estas dos formas de *participación ciudadana*, como de sus divergencias y similitudes.

Asimismo trataremos a la *denuncia* y a la *queja* administrativas y políticas y su relación con el derecho de petición.

Nos ocuparemos además del Sistema de Orientación, Información y Quejas de la Administración Pública Federal.

Por último, explicaremos brevemente en qué consiste la Reforma Administrativa en México y la relación de su Cuarta Etapa con la *denuncia* y la *queja*.

En el capítulo cuarto, cuyo título es: Juntas de Vecinos, (Participación Jurídico-Administrativa en el Distrito Federal), estudiaremos la organización vecinal en el Distrito Federal, en cuanto a sus factores determinantes y a sus antecedentes históricos en nuestro país.

Destacaremos asociaciones tales como el Consejo Consultivo de la Ciudad de México y las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material.

En cuanto al régimen jurídico de la organización vecinal en el Distrito Federal nos ocuparemos de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal; del Reglamento Interior del propio

Departamento; del Reglamento de Integración de las Juntas de Vecinos del Distrito Federal y del Reglamento Interno de las mismas.

Haremos referencia a la Consulta Popular y al *Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro* y su relación con la *participación ciudadana*.

Por último, explicaremos en qué consiste el COPLADE y la forma en que se relaciona con la participación popular.

En el quinto capítulo, titulado: Referéndum, examinaremos esta institución política en cuanto a su naturaleza jurídica y sus antecedentes históricos en Grecia, Roma y Suiza.

Debido a la vinculación que tienen con el *referéndum* los conceptos de *democracia semidirecta* y *soberanía popular* también los analizaremos.

En virtud de las diferentes opiniones acerca de los términos *referéndum* y *plebiscito* presentaremos algunas de las más discutidas.

Por otra parte, nos introduciremos en la llamada Reforma Política debido a que uno de sus temas es precisamente el *referéndum*, a reserva de volver a tratarla en el capítulo sexto.

Por último, analizaremos el régimen jurídico del *referéndum*.

En el capítulo sexto, titulado: Partidos Políticos, dedicaremos gran parte del mismo a reseñar históricamente el desarrollo que han seguido estas entidades en nuestro país.

Presentaremos una relación (por separado) de los Partidos Políticos Nacionales existentes actualmente en México y de algunas Asociaciones Políticas Nacionales.

Analizaremos la Reforma Política en cuanto a su relación con los *partidos políticos*. Además nos ocuparemos de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

Destacaremos la importancia de la *participación ciudadana* a través de los *partidos políticos*.

Además, señalaremos la relación de los *partidos políticos* con el Estado mexicano en cuanto a cada uno de los tres poderes que lo integran.

Para concluir, en nuestro séptimo capítulo, cuyo título: El *Ombudsman* y la Participación Ciudadana en México, (Posibilidad e

imposibilidad de su implantación) estudiaremos las características principales de esta institución en países nórdicos como Suecia y Dinamarca; así como sus diferencias. Esto precedido por sus correspondientes antecedentes geográfico-históricos.

Analizaremos brevemente las funciones de las diferentes clases de *Ombudsman* existentes en Suecia tales como el que se encarga de asuntos civiles, el Canciller de Justicia, el de asuntos militares, el *Anti-trust*, el de los consumidores y el de prensa.

Debido a que Suecia es el país de origen del *Ombudsman*, nos extenderemos un poco más en su estudio.

Haremos referencia a las categorías de *Ombudsman* Parlamentario, Ejecutivo y Judicial.

En relación con este último expondremos algunas hipótesis históricas mexicanas al respecto incluyendo el análisis del párrafo tercero del artículo 97 constitucional.

Por otra parte, expondremos las razones que consideramos justifican la incorporación del *Ombudsman* en nuestro país como coadyuvante de la *participación ciudadana*.

Por último proponemos las características que debería reunir el arquetipo de *Ombudsman* mexicano como una alternativa para aminorar la cada vez más compleja relación ciudadano-Administración Pública.

## CAPITULO PRIMERO

### 1. PARTICIPACION CIUDADANA

#### Sumario

- 1.1. Consideraciones generales.
- 1.2. Ciudadano.
  - 1.2.1. Cualidad jurídica.
  - 1.2.2. Es cualidad propia de personas físicas.
  - 1.2.3. Cualidad jurídica para intervenir en la política.
  - 1.2.4. Designación de funcionarios y ejercicio de atribuciones públicas.
  - 1.2.5. Edad determinada.
- 1.3. Definición.
  - 1.3.1. Civismo:
  - 1.3.2. Tipología de la participación.
- 1.4. Diferentes formas que puede asumir la *participación ciudadana*.
  - 1.4.1. Individual.
  - 1.4.2. Colectiva.
  - 1.4.3. Honorífica.
  - 1.4.4. Profesional.
  - 1.4.5. Estudiantil.
  - 1.4.6. Jurídica.
- 1.5. Clasificación personal de las formas de *participación ciudadana*.
- 1.6. Principales obstáculos para la *participación ciudadana y popular*.
  - 1.6.1. Falta de información.
  - 1.6.2. Monopolio del poder.
- 1.7. Marco jurídico, político y social de las formas de *participación ciudadana*.
  - 1.7.1. Marco jurídico.
  - 1.7.2. Naturaleza jurídica de la relación política.
    - 1.7.2.1. Derecho a votar.
    - 1.7.2.2. Derecho a ser elegido.
    - 1.7.2.3. Derecho a desempeñar funciones públicas.

- 1.7.2.4. Derecho a tomar las armas.
- 1.7.2.5. Derecho de petición política.
- 1.7.2.6. Derecho de reunión política.
- 1.7.2.7. Derecho de asociación con fines políticos.
- 1.7.2.8. Derecho a apoyar la iniciativa popular.
- 1.7.2.9. Derecho a participar en el referéndum.
- 1.7.3. Marco político.
- 1.7.4. Marco social.



## CAPITULO PRIMERO

### 1. PARTICIPACION CIUDADANA

#### 1.1.

#### **Consideraciones generales.**

Antes de entrar en materia es necesario sentar las bases de la *participación ciudadana*, para lo cual en primer lugar hay que considerar al hombre, tal y como lo concebía Aristóteles: como un ente social, *zoon politikón*.

“El hombre es un ser ordenado para la convivencia social; el bien supremo no se realiza, por consiguiente, en la vida individual humana, sino en la vida superindividual del Estado...”<sup>1</sup>

De esta manera se da la participación social, en la cual el hombre comparte los beneficios que le brinda la sociedad y se desarrolla y realiza con ella misma.

La participación social se conoce en este contexto como *participación popular* y es un valioso instrumento en los procesos de desarrollo y cambio de un país.

En la época contemporánea, los sistemas democráticos han promovido e impulsado la *participación popular* en virtud de que va dirigida a toda la población de un país, sin distinguir sexo, edad, nacionalidad, etc.; y principalmente a las clases marginadas en cuanto a su intervención directa o indirecta en las decisiones de gobierno y de la política general del país.

Dentro de la *participación popular* de un sis-

tema de democracia representativa, como el nuestro, se da un ámbito de participación determinado y específico el cual constituye la intervención de los habitantes a nivel político. De esta manera nos adherimos a la teoría desarrollada por Agustín A. Gordillo en relación con el tema que exponemos.

Surge así, como el mismo Gordillo expresa, la " 'participación ciudadana', tomando a los ciudadanos como el conjunto de habitantes que son titulares de ciertos derechos políticos."<sup>2</sup>

## 1.2.

### **Ciudadano.**

Es necesario analizar la palabra *ciudadano* y las características que presenta éste en nuestra realidad nacional.

El término *ciudadano* contiene una idea política. Encierra además, la participación activa en las atribuciones del Estado.

Jorge Xifra Heras nos dice al respecto que "Se es ciudadano en cuanto se participa en la función política del Estado; en cuanto se ejercitan derechos políticos; en cuanto se lleva a cabo una actividad racional de gobierno."<sup>3</sup>

Es *ciudadano* quien manifiesta una conducta activa y no pasiva frente a los actos de gobierno. Se entiende por conducta activa el desempeño eficaz y real que de sus derechos y facultades hace un ciudadano de manera espontánea y voluntaria o respondiendo a los llamados de los gobernantes.

En un Estado de Derecho, como México, que reconoce la libertad de sus miembros, se puede hablar de ciudadanos. Aquí se disfruta de libertad política y se puede participar en el poder.

La finalidad más importante del *ciudadano* es participar en forma indirecta en el desarrollo

de las funciones públicas ejercidas por los gobernantes.

Francisco Venegas Trejo<sup>4</sup> nos ofrece una descripción muy acertada de las características inherentes a la ciudadanía; mismas que reseñaremos a continuación, seleccionando sólo los puntos que interesan al presente trabajo.

1.2.1. Cualidad jurídica.

1.2.2. Es cualidad propia de personas físicas.

1.2.3. Cualidad jurídica para intervenir en la política.

1.2.4. Designación de funcionarios y ejercicio de atribuciones públicas.

1.2.5. Edad determinada.

### 1.2.1.

#### **Cualidad jurídica.**

La ciudadanía es una noción esencial del Estado que actúa de acuerdo al Derecho. Es una categoría jurídica, con mayor precisión de derecho constitucional.

La ciudadanía se diferencia, en este tema, de la nacionalidad *stricto sensu* y de la "estatalidad" o nacionalidad jurídica.

La nacionalidad es una idea sociológica por excelencia, que encierra la pertenencia o integración natural con un determinado grupo étnico y cultural, provisto de una gran solidaridad y de un modo de vida particular.

Por su parte la estatalidad "es un concepto jurídico, implica, por tanto, derechos y obligaciones; se tiene no de manera fatal ni definitiva, sino por realización de hipótesis normativa, pudiéndose renunciar por decisión expresa de la voluntad, o perderse como sanción."<sup>5</sup>

La estatalidad es el género, la ciudadanía constituye una especie de aquél. Sólo son ciu-

dadanos quienes previamente posean la estatalidad y si ésta es jurídica, la ciudadanía tendrá las limitaciones que señale la ley.

En relación con los párrafos anteriores, entendemos que la nacionalidad *stricto sensu* a la que Venegas Trejo se refiere equivale a la nacionalidad mexicana por nacimiento.

Por lo que concierne a la "estatalidad" o nacionalidad jurídica, ésta corresponde a la calidad de mexicano por naturalización. (Artículo 30 de la Constitución.)

### 1.2.2.

#### **Es cualidad propia de personas físicas.**

Sólo los humanos pueden tener ciudadanía y ejercitar las prerrogativas y deberes que les pertenecen como ciudadanos.

Para poseer la ciudadanía hay que tener antes la estatalidad.

### 1.2.3.

#### **Cualidad jurídica para intervenir en la política.**

Aquí radica la esencia de la ciudadanía. Los que gozan de ella pueden participar en la política, en la lucha por el poder; lo que es otro motivo para restringirla a los estatales; en opinión de Venegas Trejo, "se protege así al Estado de intervenciones extranjeras, se salvaguarda su autodeterminación y se garantiza la inalienabilidad de la soberanía.

La política es la preocupación por bien administrar los bienes de la sociedad, ... De ahí que su ejercicio sea propio y exclusivo de los humanos... De ahí que sólo a ellos competa decidir la forma y suerte de su organización política.

La ciudadanía, en efecto, es la capacidad o reconocimiento jurídico para intervenir en la política."<sup>6</sup>

Entendemos que la política es la pugna por el poder entre diversos grupos sociales o *partidos políticos*, cuando se disputan la dirección del gobierno para hacer efectivos sus intereses y objetivos, interviniendo de manera directa o indirecta en las decisiones que afectan a toda la sociedad.

Nuestro autor en análisis considera que "La ciudadanía es instrumento para la democracia... es el poder del pueblo, y a éste lo integran seres de razón. La democracia es tarea política."<sup>7</sup>

Por nuestra parte consideramos a la política como una actividad que concierne tanto a gobernantes como a gobernados y la cual consiste en la participación de los asuntos del Estado, concretamente la intervención en los procesos que permiten llegar a decisiones respecto a la forma, estructura, administración y otras cuestiones inherentes al gobierno.

#### 1.2.4.

#### **Designación de funcionarios y ejercicio de atribuciones públicas.**

Existen diferentes medios de participar en la política. Por lo tanto Venegas Trejo considera que es competencia del Derecho el intervenir en su desarrollo de acuerdo a sus principios generales y brindar a los individuos o grupos un medio pacífico de comparar sus ideas y filosofías, así como evitar tomas arbitrarias de poder e inseguridad para la población. Por lo cual se dice que el derecho constitucional es el esfuerzo jurídico por regular la vida política del Estado.

Los ciudadanos están facultados para seleccionar a los gobernantes, para resolver sobre las personas y los programas que consideren

idóneos para realizar el bien común, para decidir con absoluta libertad el destino de la comunidad.

Es por ello que uno de los principios esenciales de la democracia es intervenir personalmente en la designación de los gobernantes.

Venegas Trejo nos dice al respecto que "La designación de funcionarios implica la posibilidad de ser designado, y por ende de aspirar a la representación popular..."<sup>8</sup>

En México el artículo 35 de la Constitución establece el contenido mínimo de la ciudadanía.

#### 1.2.5.

#### **Edad determinada.**

El presente y el futuro de la sociedad política soberana dependen del ejercicio de la ciudadanía. Dicha sociedad desea ser proyectada en el tiempo, por lo cual la ciudadanía debe confiarse, como afirma Venegas Trejo, "a humanos supuestamente capaces, a individuos maduros y responsables, a humanos que autodeterminándose para el bien, sepan decidir con sinceridad y desprendimiento el destino de la colectividad. Por ello se exige una edad determinada, o, mejor dicho aún, de una edad mínima. Quedan así excluidos los menores de edad, por inteligentes y responsables que sean."<sup>9</sup>

No debe considerarse lo anterior como una injusticia, ya que a los menores les corresponde el cultivo del intelecto y a los mayores la difícil práctica de la política.

La edad es la única limitante que acepta el sufragio para ser universal.

Por nuestra parte, nos permitimos considerar importante agregar otra característica, la cual se desprende del artículo 34, fracción II de la Constitución, ésta es "tener un modo honesto de vivir".

Lo anterior en virtud de que la dignidad y buena conducta de la persona son condiciones que deberían darse para el reconocimiento de su capacidad como *ciudadano*.

Además, aunque la *participación ciudadana* incluye solamente, como dice Gordillo, a "una parte del grupo social, aquella que en la democracia representativa se denominaría como 'con derecho a voto'."<sup>10</sup> Es necesario recalcar que sin una adecuada participación popular, no se puede dar una efectiva *participación ciudadana*; a su vez ésta consolida la participación popular.

Continuando con la idea de Gordillo, "Si el objetivo último del desarrollo social es la realización del hombre como persona, entonces él no puede ser un mero objeto o destinatario de un desarrollo paternalista que le es dado por un poder omnisciente, en cuyas decisiones él no participa; al contrario, para ser coherentes con aquel objetivo debemos tomar al hombre como sujeto activo de su propio proceso de cambio, y ello implica necesariamente su participación política en ese proceso."<sup>11</sup>

### 1.3.

#### **Definición.**

A partir de los elementos que integran la *participación ciudadana*, proponemos la siguiente definición:

La *participación ciudadana* es la intervención espontánea y voluntaria; o a invitación del Estado, que realiza en tareas de gobierno todo mexicano que tenga dieciocho años cumplidos y un modo honesto de vivir.

De lo anterior se desprende que esta intervención se puede ejercer de manera individual o colectiva\* conforme a los preceptos legales que

\* En relación con los términos *colectivo* y *comunidad*, en adelante *colectivo* será utilizado como adjetivo que expresa lo contrario de individual; y *comunidad* en su acepción sociológica *lato sensu*, apartándonos del rigor con que la define Ferdinand Tönnies.

establece nuestra Constitución (Artículos 9, 25, 35, 36, 41 y 73), y cuyo fin principal será siempre colaborar con el Estado, para lograr el bienestar de la comunidad.

Entre los objetivos que se propone lograr la *participación ciudadana*, además del mencionado en el párrafo anterior, destacan los siguientes:

- Elevar a mejores niveles la conciencia cívica de los habitantes de la ciudad.
- Hacer al ciudadano corresponsable en las tareas de gobierno a través de una acción dinámica y participativa, directa o indirectamente.
- Promover la integración social de los diferentes sectores de la población.

### 1.3.1.

#### **Civismo.**

La *participación ciudadana* tiene un radio de acción más amplio que el político. Para comprender su alcance, en los párrafos siguientes, haremos algunas consideraciones de esto a partir de un análisis del *civismo*.

Entendemos por *civismo*, el conocimiento de la organización política y social del país, así como los derechos y deberes de los ciudadanos y del individuo en la sociedad.

Con el objeto de profundizar un poco más en el significado social del *civismo*, citaremos la definición de R. Sierra Bravo:

El *civismo* "es el conjunto de ideas, sentimientos, actitudes y hábitos que hacen de los individuos y grupos buenos miembros de las comunidades políticas en que se integran."<sup>12</sup>

Hay que distinguir que esta definición va encaminada a calificar el modo de ser de los individuos y de los grupos en las comunidades políticas.



El *civismo* organizado se manifiesta por medio de asociaciones diferentes de los *partidos políticos*, cuya finalidad es favorecer el ejercicio de los deberes cívicos, estimular la educación o impulsar cualquier otro objetivo cívico.

La importancia del *civismo* en la sociedad radica en que es un elemento fundamental en la integración social.

El *civismo* considera la preocupación por la comunidad política y el interés por los asuntos públicos, la observancia de las leyes y el respeto a las autoridades e instituciones.

La comunidad política la constituyen todos los grupos de trabajo formados por personas que tienen participación directa o indirecta en las actividades o asuntos públicos, cuyo objetivo es la conquista o el mantenimiento en el poder y que en un momento dado pueden intervenir en las decisiones del gobierno.

Por asuntos públicos, entendemos todo aquello que es de interés general para una sociedad.

Para continuar con la teoría de Sierra Bravo diremos que el *civismo* "es preocupación y sentido de responsabilidad por la cosa pública y requiere, como condición indispensable, la existencia de una corriente viva de comunicación de los ciudadanos con la autoridad."<sup>13</sup>

"La actuación cívica de los individuos y grupos puede ser objeto de una doble consideración: ideal, es decir, cómo debe ser; y real, o sea, cómo es, de hecho, en la práctica. Idealmente, los deberes cívicos de los ciudadanos se pueden encuadrar en las siguientes categorías: conocimiento de la comunidad política, de sus instituciones y funcionamiento; comprensión y simpatía lúcidas por ellas; participación, tanto

en el ejercicio de derechos como de obligaciones, y preocupación y esfuerzo por su mejora y reforma. Los deberes cívicos de los ciudadanos crecen de manera especial si se les llama a ocupar cargos públicos, pues entonces no sólo se les exigen los deberes indicados, sino que deben reunir también las cualidades necesarias: tener una preparación y una competencia adecuadas a su cargo; ser honestos, tanto económica como intelectualmente en su función, lo que excluye el fraude y el engaño al pueblo; poseer, sobre todo, un acusado sentido de responsabilidad, no traspasar los límites de su autoridad y dar cuenta de su gestión a los representados.

Los deberes cívicos de los ciudadanos son aplicables también *mutatis mutandis* a los grupos sociales y profesionales que tienen especialmente la obligación cívica de no utilizar su posible fuerza e influencia en la obtención de ventajas particulares."<sup>14</sup>

Hay que entender el *civismo* como una cualidad del ciudadano recto e íntegro con un elevado espíritu de servicio a la comunidad, que persigue el bienestar de la misma, aunque éste signifique privarse del interés individual.

En cuanto a la relación del *civismo* con la *participación ciudadana*, ésta es tarea de todos los individuos y grupos para obtener la optimización del bienestar de la comunidad y para conseguirla es necesario la colaboración de los hombres en tareas comunes, siendo entonces la participación una forma de hacer efectiva la solidaridad que es también uno de los fines del *civismo*.

### 1.3.2.

#### **Tipología de la participación.**

Antes de enunciar las formas de *participación*

*ciudadana* es necesario dejar bien establecidos los conceptos de *participación popular* y de *participación ciudadana*.

La *participación popular* se refiere a la colaboración que brinda en tareas de gobierno cualquier persona que forme parte de la población, sin importár su nacionalidad, edad, sexo, etc., y la cual está interesada en los asuntos públicos.

Por tarea de gobierno entendemos, toda aquella actividad relacionada con la Administración Pública para beneficio de una sociedad.

Asimismo, es necesario señalar que aunque exista, por parte de los habitantes y/o ciudadanos interés por los asuntos públicos; hay limitaciones para intervenir en algunos de ellos, tales como por ejemplo los relativos a la Hacienda Pública, a la Defensa del Estado, Seguridad Interior y Relaciones Exteriores, entre otros. Estas actividades están reservadas exclusivamente al Estado.

La *participación ciudadana* se refiere a la colaboración que en tareas de gobierno presta sólo una parte de la población, aquella que tiene la calidad de ciudadano y la cual es titular de ciertos derechos políticos o prerrogativas y obligaciones que para ese sector establecen las leyes.

Dicho sector de la población además de estar interesado en los asuntos públicos, tiene la facultad de intervenir en aquellos de índole política. Esta facultad se la otorga a los ciudadanos mexicanos, la Constitución en sus artículos 8, 9 y 35.

En nuestro sistema democrático-representativo es necesario fortalecer paralelamente, tanto la *participación popular* como la *participación ciudadana*, debido a que se com-

plementan una con otra; con la finalidad de lograr el desarrollo integral de la comunidad.

#### 1.4. **Diferentes formas que puede asumir la *participación ciudadana*.**

Hemos dicho que el radio de acción de la *participación ciudadana* abarca actividades que van más allá del ámbito estrictamente político.

Para comprender ésto, es necesario profundizar un poco más en lo que significa y en lo que trata de proyectar la *participación ciudadana*.

En cuanto a su significado, la práctica de la *participación ciudadana* pretende una serie de tareas a realizar por hombres capaces y en disposición de ejercer sus aptitudes, además la *participación ciudadana* presume tener una iniciativa absoluta por parte de quienes intervienen en ella.

Por lo que se refiere a su filosofía, la *participación ciudadana* tiene como fin la realización de una sociedad responsable, integrada por individuos y grupos solidarios que la impulsen y que colaboren de manera comprometida para lograr los fines de la misma. Promueve, también, la justicia y el establecimiento de un orden de libertad, asimismo crea un principio universal para lograr el bienestar de la comunidad en un Estado de Derecho, como el nuestro.

Ahora bien, las principales formas de *participación ciudadana* que vamos a reseñar en este trabajo son las siguientes:

- 1.4.1. Individual.
- 1.4.2. Colectiva.
- 1.4.3. Honorífica.
- 1.4.4. Profesional.
- 1.4.5. Estudiantil.
- 1.4.6. Jurídica.

**1.4.1.****Individual.**

Es la actividad que realiza a título personal cualquier ciudadano que desea coadyuvar con el Estado.

Esta forma individual de participación puede darse, a través de denuncias, quejas, sugerencias o aportaciones para que la autoridad conozca de irregularidades, abusos o arbitrariedades que afectan a la comunidad o a alguno de sus miembros; o bien reciba un beneficio que redundará en el bienestar general.

Un ejemplo en el campo estrictamente político sería el sufragio. El ciudadano al ejercer su derecho de voto, el cual es personalísimo, elige a sus representantes en el gobierno, de manera individual manifiesta su voluntad. Por esta razón se considera que el voto es también una forma de *participación ciudadana* individual.

A excepción de esta prerrogativa, que es de índole política; la forma individual queda comprendida en la *participación popular* cuando el que colabora es un niño, un extranjero o algún otro habitante que no tenga la calidad de ciudadano mexicano.

La *participación ciudadana* individual persigue la protección del interés general, aún cuando en ocasiones se actúe motivado para proteger un interés personal, éste forma parte del interés general ya que quien lo lleva a cabo es un miembro de la comunidad.

**1.4.2.****Colectiva.**

Es la actividad de un conjunto de ciudadanos que toman parte en las tareas de gobierno, ya sea coadyuvando, opinando o actuando como conducto de las aspiraciones de la población; o por medio de quejas para defender los intereses o derechos lesionados de la comunidad.

Aquí se persigue el bienestar social y se protege el interés general.

El procedimiento de esta forma de *participación ciudadana* variará de acuerdo al nivel ideológico del grupo que lo integre.

Lo anterior significa que dentro de la serie de procedimientos de *participación ciudadana* que pretendemos analizar en este trabajo, la cual va desde la *denuncia* y la *queja* hasta *los partidos políticos*, existe una escala de nivel ideológico, en los primeros estratos es mínimo o carecen de él quienes llevan a cabo la participación, aquí se tratan en general intereses locales; en tanto que en los últimos estratos que son los *partidos políticos* ya existe un elevado nivel ideológico y una desarrollada conciencia política por parte de sus miembros, cuya finalidad es la obtención del poder.

#### 1.4.3.

##### **Honorífica.**

Es la actividad voluntaria y gratuita que realizan en el ámbito social, ciudadanos cuidadosamente seleccionados, creando una legítima representación de la ciudadanía dentro de las altas funciones de procurar un auténtico bienestar para todos y mejorando la conciencia cívica de la comunidad.

Con esta "participación los ciudadanos ejercen una vocación democrática y con auténtica convicción de solidaridad en las tareas del Estado, coadyuvan en el afán de hacer más digna y justa la vida del hombre,"<sup>15</sup> y son "corresponsables en las tareas de gobierno y no sólo conducto de quejas."<sup>16</sup>

#### 1.4.4.

##### **Profesional.**

Es la forma de *participación ciudadana* que se

integra con representantes de asociaciones y colegios, que se incorporan a la labor de apoyo técnico y científico que requiere la autoridad en el ejercicio de sus atribuciones legales.

Esta participación de especialistas es un valioso instrumento que permite estar cada día más cerca de la verdad e ilustrar adecuadamente las resoluciones de la autoridad para evitar que se lesionen los derechos fundamentales del individuo y de la comunidad.

Los ciudadanos profesionistas aportan sus conocimientos, experiencia, equipo e instalaciones para fortalecer los servicios que requiere la comunidad.

#### 1.4.5.

#### **Estudiantil.**

Son las actividades que llevan a cabo los pasantes de diversas carreras, (Derecho, Trabajo Social, Psicología, etc.), los cuales al prestar su Servicio Social en dependencias gubernamentales participan en forma activa, organizada y eficaz en la solución de problemas económicos, culturales, técnicos y sociales del país.

Se hace notar que si se limitan demasiado las atribuciones de los pasantes, resulta inútil esta forma de *participación ciudadana*.

La participación estudiantil, cuando se refiere a estudiantes de primaria y secundaria, en su mayoría menores de edad; y los cuales colaboran en campañas cívicas y de orientación a la comunidad, ayudando a superar la conciencia cívica de los habitantes de la comunidad; se considera *participación popular*.

#### 1.4.6.

#### **Jurídica.**

Se integra con la labor social de algunos bufetes que se establecen con la finalidad de prestar

servicios de asesoría, defensoría y orientación a la comunidad en diversas ramas del Derecho como son la penal, civil y familiar, entre otras.

Estos servicios se brindan sin costo alguno, lo que significa un recurso inagotable que fortalece la impartición de justicia y acerca los beneficios del Derecho a la comunidad, principalmente a las clases de escasos recursos económicos.

Por su parte, el gobierno mexicano para informar y orientar a la ciudadanía en el conocimiento de sus derechos y de cómo hacerlos valer, elaboró el Código del Ciudadano; el cual contiene los más elementales preceptos, tanto constitucionales como los establecidos en las leyes ordinarias, mismos que debe saber el ciudadano para poder ejercitarlos y lograr una más efectiva participación con el Estado.

Para que el ciudadano común y corriente, así como el de escasa preparación pudiera comprender y tener una noción lo más clara y precisa posible de sus derechos, se preparó el Código del Ciudadano, en un lenguaje coloquial y utilizando caricaturas ilustrativas de los textos.

Desgraciadamente creemos que el alcance de esta publicación, que estuvo a cargo de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, no fue muy grande, pues la cifra de dos millones de ejemplares en circulación no dice mucho para un área metropolitana de más de diez millones de habitantes.

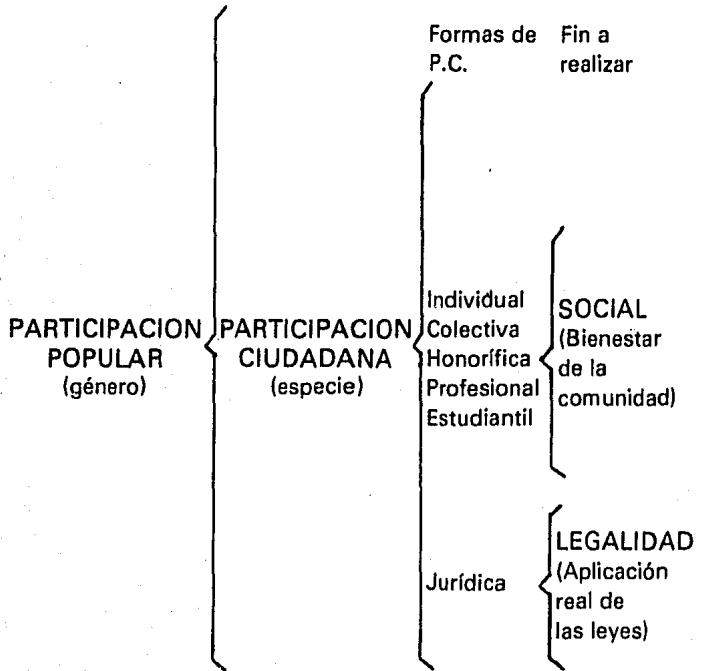
## 1.5.

### **Clasificación personal de las formas de *participación ciudadana*.**

Si tomamos en cuenta los diferentes fines que persiguen las formas de *participación ciudadana* enunciadas en el inciso anterior, así como



también el concepto de *participación popular*, se llega a la siguiente clasificación:



1.6.

**Principales obstáculos para la *participación ciudadana y popular*.**

En términos generales, existen sin duda, muchos obstáculos para que se pueda dar plenamente la participación.

Obstáculos que van desde la falta de disposición de los gobernantes para fomentar la participación, hasta la renuencia de los ciudadanos para intervenir en asuntos públicos aun cuando el Estado haya propiciado las condiciones más favorables para ello.

Sin embargo, hemos de destacar aquí, dos barreras que son, quizás, las más frecuentes y difíciles de vencer.

**1.6.1.****Falta de información.**

La constituye la carencia de difusión informativa de las acciones y medidas de los gobernantes. Esta información debería proporcionarse con oportunidad tanto a niveles político-administrativos, como a amplios sectores de la población.

Es muy común escuchar que los titulares de las dependencias y entidades públicas reservan para un núcleo reducido de sujetos, cierta información, pues no es conveniente que se haga del dominio popular o se le dé publicidad. Vicio éste, muy difundido en la Administración Pública.

Hay que señalar que sin información no se puede dar una participación efectiva. No se le puede pedir participación o reprochar la falta de ésta, al ciudadano, si no conoce o no está informado del desarrollo que sigue la actividad del Estado.

Entre más difusión y publicidad se den a las acciones de gobierno, habrá mayor participación.

Xifra Heras nos dice al respecto que "La participación es eficaz, primero, en razón directa a la homogeneidad de la opinión, que acerca a gobernantes y gobernados, y en segundo lugar al interés político que muestra la masa, vinculado más a la voluntad que a la cultura."<sup>17</sup>

**1.6.2.****Monopolio del poder.**

El otro obstáculo surge dentro de las oficinas gubernamentales y lo constituye el hecho de no querer compartir el poder, y esto se da en todos los niveles jerárquicos de las dependencias públicas.

El titular se niega a delegar facultades y res-

ponsabilidades en sus subordinados, a pesar de estar previstas por las leyes, argumentando en muchas ocasiones la falta de capacidad para la toma de decisiones adecuadas; bien sabemos que en realidad se trata de proteger intereses personales o de grupos elitistas.

Si no se da la posibilidad de delegar dentro de la Administración Pública, no se podrá medir la capacidad para participar.

El Programa de Reforma Administrativa que se ha venido llevando a cabo, desde hace varios años en México; se propone entre sus múltiples objetivos erradicar estos dos vicios que tanto obstaculizan los cauces de *participación ciudadana* y *popular*.

## 1.7. **Marco jurídico, político y social de las formas de *participación ciudadana*.**

### 1.7.1. **Marco jurídico.**

En el ámbito individual, en el Distrito Federal la *participación ciudadana* se manifiesta en las relaciones que sostienen los habitantes con la autoridad correspondiente cuando presentan una *denuncia*, una *queja* o una sugerencia en relación con los servicios públicos o en lo concerniente a alguna medida o asunto administrativo que afecte a uno o varios miembros de la comunidad.

Asimismo, la *participación ciudadana* se lleva a cabo en el ámbito colectivo, en los Comités de Manzana, los cuales se constituyen por elección popular; en las Asociaciones de Residentes; en las *Juntas de Vecinos*; en el Consejo Consultivo del Distrito Federal. Estas agrupaciones son órganos de colaboración vecinal y ciudadana establecidos por la ley y se integran

democráticamente. En ellos, ciudadanos responsables e interesados por los problemas de la comunidad colaboran con el Jefe del Departamento del Distrito Federal y con las Delegaciones, ocupando en dichos órganos, cargos honoríficos.

La ayuda cotidiana y honesta que brindan estos ciudadanos es invaluable ya que por medio de ella se captan situaciones irregulares en los servicios públicos; vicios y defectos en el funcionamiento de las instituciones; se detectan abusos de autoridad y denegación de justicia; situaciones de las cuales puede ser víctima cualquier ciudadano y para tratar de solucionar estas anomalías, los miembros de los órganos de colaboración vecinal y ciudadana, dirigen sus observaciones a los canales correspondientes para solicitar se apliquen las medidas pertinentes a fin de erradicar los casos de mal desempeño en la función pública o en su caso se corrijan situaciones irregulares de orden técnico.

Con esta *participación ciudadana* se logra una sana comunicación entre la comunidad y la autoridad, que a todos beneficia.

### 1.7.2.

#### **Naturaleza jurídica de la relación política.**

La ciudadanía es una relación política entre el Estado y los individuos que lo integran. Por ser relación política, la ciudadanía, también es un vínculo jurídico que implica como tal, derechos y deberes para quienes la poseen.

A continuación mencionaremos los principales derechos o prerrogativas y las obligaciones más importantes que poseen los ciudadanos mexicanos.

##### 1.7.2.1. Derecho a votar.

- 1.7.2.2. Derecho a ser elegido.
- 1.7.2.3. Derecho a desempeñar funciones públicas.
- 1.7.2.4. Derecho a tomar las armas.
- 1.7.2.5. Derecho de petición política.
- 1.7.2.6. Derecho de reunión política.
- 1.7.2.7. Derecho de asociación con fines políticos.
- 1.7.2.8. Derecho a apoyar la iniciativa popular.
- 1.7.2.9. Derecho a participar en el referéndum.

#### 1.7.2.1.

#### **Derecho a votar.**

Votar es un derecho, ya que el individuo que forma parte de la República mexicana, como ciudadano, debe estar interesado en que al frente del gobierno estén personas honestas y capaces, de esta forma recibirá los beneficios de la vida social.

Sin embargo, existe una gran mayoría de ciudadanos que se abstienen de ejercitar este derecho por ignorancia o por falta de responsabilidad y solidaridad, entre otras causas.

En virtud de esta razón, la ley establece que votar es también una obligación. Este carácter obligatorio del voto radica en que a la sociedad le interesa estar gobernada adecuadamente, por lo cual es obligación de los ciudadanos mexicanos participar activamente en las elecciones con el objeto de evitar, mediante su voto, que se establezcan gobiernos que pudieran resultar nocivos para la propia sociedad.

#### 1.7.2.2.

#### **Derecho a ser elegido.**

Así como el ciudadano mexicano tiene la prerrogativa de elegir a sus representantes, puede,

también, pretender llegar a la representación popular, es decir, ser objeto de la elección para ocupar dentro del gobierno cargos públicos.

#### 1.7.2.3.

#### **Derecho a desempeñar funciones públicas.**

En este supuesto, el ciudadano mexicano posee el derecho de ser nombrado para realizar algún cargo, empleo o comisión que implique desempeñar funciones públicas. De esta manera disfruta de la posibilidad de colaborar con la administración en el cumplimiento de sus fines.

#### 1.7.2.4.

#### **Derecho a tomar las armas.**

En relación con este derecho, que consiste en alistarse en el Ejército o Guardia Nacional para defender al país; es obvio que a nadie se le va a impedir que lo ejerza para proteger lo que le pertenece. Sin embargo, en virtud de que algunos ciudadanos se muestran indiferentes para ejercitar este derecho, el cual es, además, un honor y, puesto que la sociedad está muy interesada en la defensa del Estado, se establece también como obligación a la que nadie puede faltar sin incurrir en graves sanciones.

Antes de continuar es importante mencionar que además de votar y del servicio de las armas; las funciones de jurados, los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta; las funciones electorales y censales; así como asistir cuando lo designe el Ayuntamiento para recibir instrucción cívica; constituyen obligaciones para los ciudadanos de la República mexicana. (Artículos 5 y 31 de la Constitución).

#### 1.7.2.5.

#### **Derecho de petición política.**

Nuestra Constitución establece, que dentro de la República mexicana todos los individuos go-

zarán del derecho de petición, (Artículo 8), el cual consiste en dirigirse a las autoridades para solicitar lo que se considere conveniente y a su vez estas autoridades tienen la obligación de atender la petición y contestarla.

Sin embargo, en materia política, la ley reserva este derecho de petición únicamente para los ciudadanos mexicanos. (Artículos 8, 9, 33 párrafo segundo, y 35 fracción V constitucionales).

#### 1.7.2.6.

#### **Derecho de reunión política.**

El derecho de reunión se manifiesta, sencillamente cuando un grupo de personas se congregan esporádicamente para tratar de manera pacífica asuntos de diversa índole.

Así, el derecho de reunirse con el objeto de participar en los asuntos políticos del país corresponde exclusivamente a los ciudadanos de la República mexicana.

#### 1.7.2.7.

#### **Derecho de asociación con fines políticos.**

Esto significa que los ciudadanos mexicanos podrán formar *partidos políticos*, cuyos programas y fines, entre otros, serán promover la *participación popular* en el sistema democrático-representativo de nuestro país y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

Asimismo, nuestra Carta Magna en su artículo 73 instituye a partir de la Reforma Política, otros dos derechos para el ciudadano mexicano:

#### 1.7.2.8.

#### **Derecho a apoyar la iniciativa popular.**

Este derecho corresponde sólo a los ciudadanos del Distrito Federal y consiste en el apoyo que

da el ciudadano a las iniciativas populares sobre ordenamientos legales y reglamentos que determine la ley.

#### 1.7.2.9.

#### **Derecho a participar en el *referéndum*.**

Como el anterior, este derecho se circunscribe únicamente a los ciudadanos del Distrito Federal y consiste en el voto que emite el ciudadano sobre ordenamientos legales y reglamentos sujetos a *referéndum*.

Sin embargo, la ley disminuye la *participación ciudadana* al ordenar que las leyes y reglamentos hacendarios y fiscales no sean objeto de *referéndum*.

Por otra parte, es de considerarse que los impuestos y recaudaciones hacendarias, los cuales constituyen una subvención para los servicios públicos y para los gastos del Estado; no podrían someterse a *referéndum* ni ser objeto de iniciativa popular puesto que sería atentatorio contra la estabilidad económica del propio Estado.

Los derechos y deberes que acabamos de exponer, implican una *participación ciudadana* dentro de un ámbito jurídico.

#### 1.7.3.

#### **Marco político.**

La democracia es la forma de gobierno del Estado mexicano y así lo establece la Carta Magna en su artículo 40.

Para poder comprender mejor la relevancia de las formas de *participación ciudadana* en los asuntos políticos del país, es necesario enunciar alguna definición de *democracia*, para ello se ha elegido por su claridad, la de Rafael de Pina que a la letra dice:

“Sistema de gobierno caracterizado por la participación de la sociedad, totalmente consi-



derada, en la organización del poder público y en su ejercicio.

La democracia se funda en la consideración elemental, de sentido común, según la cual las cosas que interesan o afectan a todos deben tratarse y resolverse con el concurso de todos.

La democracia es un régimen de partidos."<sup>18</sup>

Con la *participación ciudadana* se nutre la representatividad de un gobierno, se legitima y reafirma su autoridad; por ello el gobierno debe fomentar nuevas y mejores formas de participación acordes a la vida política del país y desarrollar los canales ya existentes, esto redundará en una elevada formación cívico-política nacional.

En relación con la representatividad, Alejandro Silva Bascuñán nos dice que "El gobierno representativo es aquel en que el titular del poder político no lo ejerce por sí mismo sino por medio de representantes, quienes a su turno, formulan las normas jurídicas, las hacen cumplir, deciden los problemas públicos y desempeñan las más importantes funciones de la soberanía. En consecuencia, cuando el pueblo siendo titular del poder político, designa representantes suyos para la integración de los órganos que ejercen los diversos atributos del mando, existe la democracia representativa."<sup>19</sup>

En México con la Reforma Política se pretende incorporar a la representación nacional la participación de grupos minoritarios para lograr un gobierno abierto a la intervención de todos los ciudadanos.

Dentro de un marco legal, esta Reforma intenta que todas las potencialidades del país contribuyan a la realización de la unidad democrática como fuerzas activas, por minoritarias que estas sean.

Los *partidos políticos*, como órganos necesarios para la democracia, se contemplan en dicha Reforma como medios idóneos para canalizar la participación de los ciudadanos en el debate político.

Asimismo, constitucionalmente el artículo 41 establece en su segundo y tercer párrafos:

"Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

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 los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo."<sup>20</sup>

La democracia es el cauce para la *participación ciudadana* en el examen de cuestiones que interesan a toda la comunidad mexicana; ya que como se ha sostenido "es el pueblo el genuino evaluador de las acciones de gobierno, porque el pueblo es la conciencia crítica de la Nación."<sup>21</sup>

La elevada *participación ciudadana* en tareas de gobierno produce estabilidad y democracia en el régimen político; esto ocurre cuando la mayoría de los ciudadanos están implicados cotidianamente en actividades que les brindan algún sentido de participación en las decisiones que influyen en su quehacer social.

#### 1.7.4.

#### **Marco social.**

Existen tanto en el sector público, como en el

privado; instituciones y asociaciones, grupos formados por ciudadanos responsables o en su caso por autoridades; ambos interesados en prevenir, proteger y preservar los más preciados valores del hombre, como son la vida y la dignidad humanas.

Dichos grupos realizan actividades de índole muy variada, ejemplo de ello son: la Cruz Roja, (salud); Alcohólicos Anónimos, Neuróticos Anónimos, (estabilidad social, familiar y laboral); Casas de Cuna, Asilos de Ancianos, (asistencia a desvalidos); Juntas de Vecinos, (protección del interés general), entre otros.

En su conjunto resultan todo un sistema de equilibrio de la sociedad.

En las grandes ciudades, como la nuestra, al decir de un constitucionalista: "donde la vida en sociedad se torna difícil, pues debemos conciliar las libertades individuales con las garantías sociales de más de 10 millones de mexicanos",<sup>22</sup> creemos que es en donde resulta invaluable la colaboración de los grupos citados, ya que al procurar bienestar social, impulsan el progreso de México.

En resumen, se puede decir que en México debe entenderse la *participación ciudadana* como un hacer del mexicano en su compromiso histórico; en el que toma parte con sus semejantes en una actividad de interés general y de beneficio común.

Por lo que la conciencia pública necesita que el ejercicio del poder sea auténticamente representativo y que se encuentre presente en dicho poder, la voluntad de la ciudadanía mediante los órganos idóneos. Sólo así, quedará establecido un orden político representativo que permita la democracia, pues no hay que olvidar

que la esencia de la democracia radica en la *participación ciudadana*.

## **CAPITULO SEGUNDO**

### **2. PROCEDIMIENTOS JURIDICOS DE PARTICIPACION CIUDADANA**

#### **Sumario**

- 2.1. Definición.
- 2.2. División de los procedimientos jurídicos de *participación ciudadana*.
  - 2.2.1. Denuncia.
  - 2.2.2. Queja.
  - 2.2.3. Juntas de Vecinos.
  - 2.2.4. Referéndum.
  - 2.2.5. Partidos Políticos.

## CAPITULO SEGUNDO

### 2. PROCEDIMIENTOS JURIDICOS DE PARTICIPACION CIUDADANA

#### 2.1.

##### **Definición.**

Los procedimientos jurídicos de *participación ciudadana* son los medios de que disponen los ciudadanos de la República mexicana, a través de los cuales hacen valer sus derechos y protegen sus intereses simples o, según el caso, legítimos en el orden político, administrativo y social, con el objeto de fortalecer el sistema democrático-liberal de nuestro país.

En el capítulo tercero explicaremos los conceptos de interés simple e interés legítimo.

#### 2.2.

##### **División de los procedimientos jurídicos de *participación ciudadana*.**

Para estudiar los procedimientos jurídicos de *participación ciudadana*, los hemos dividido en cinco formas principales:

2.2.1. Denuncia.

2.2.2. Queja.

2.2.3. Juntas de Vecinos.

2.2.4. Referéndum.

2.2.5. Partidos Políticos.

Es importante señalar que existen sin duda, algunos otros procedimientos jurídicos de participación, sin embargo, sólo nos interesa ocuparnos de estos cinco, los cuales reseñaremos de manera general a continuación debido a que

le hemos dedicado capítulo aparte a cada uno de ellos.

### 2.2.1.

#### **Denuncia.**

El análisis de la *denuncia* lo haremos en los siguientes tres niveles:

En primer término explicaremos a *grosso modo* en qué consiste; en segundo lugar trataremos lo referente a las personas que llevan a cabo la *denuncia* y por último, lo concerniente a la autoridad que la recibe.

En términos generales podemos decir que la *denuncia* es un medio de control que puede utilizar el ciudadano para objetar actos, hechos u omisiones de índole política o administrativa.

En el capítulo tercero se analizará la expresión "medio de control".

En materia administrativa la *denuncia* puede llevarla a cabo cualquier persona, sin embargo en cuestiones políticas sólo la podrán efectuar los ciudadanos mexicanos.

Tanto la *denuncia* política como la de carácter administrativo puede presentarla, el afectado o cualquier otra persona que tenga sólo un interés simple en participarla a la autoridad.

De lo anterior se desprende que no es necesario que el denunciante tenga un interés legítimo sino que basta con un interés simple para realizar la *denuncia*.

En virtud de que a las denuncias mencionadas, las motiva un interés simple, su protección jurídica es muy restringida, a lo cual podemos agregar que no se encuentran reglamentadas.

En relación con el denunciante, no es necesario que sea ratificada la personalidad de éste, bastará que haya proporcionado sus datos generales, de lo contrario la *denuncia* se conside-

rá anónima corriéndose el riesgo de que reciba menos tratamiento por parte de la autoridad, además esta instancia no responsabiliza a menos que sea injuriosa, calumniosa o maliciosa.

Por lo que concierne a la autoridad que la recibe, no está obligada a darle curso, pero en el caso de que el acto, hecho u omisión denunciado sea grave y vulnere un derecho del denunciante, dicha autoridad deberá intervenir en algún sentido en relación con la *denuncia*. La omisión de esta conducta provocaría la incursión en responsabilidad, ya sea civil, política, administrativa, etc., de acuerdo con el asunto de que se trate.

Es importante hacer notar que aunque la administración no está obligada a tramitar y resolver la *denuncia*, esto no quiere decir que cualquier funcionario o empleado pueda rechazarla o proceder a su archivo, quien la recibe, si no es la autoridad competente, deberá canalizarla a la autoridad correspondiente a fin de que sea ésta la que decida lo conducente.

Asimismo, el retiro de la *denuncia* por parte del interesado de ninguna manera autoriza a la administración para inhibirse en lo que se refiere a comprobar la veracidad o falsedad de las cuestiones denunciadas y de emplear las medidas pertinentes.

Lo anterior en virtud de que la *denuncia* confronta el interés público con el interés de la Administración Pública o con el interés político del Estado, según el tipo de *denuncia* de que se trate.

La *denuncia política*, así como la *administrativa* sirven para que cualquier ciudadano ejercite el interés simple de que se mantenga el orden establecido.



De esta manera la *denuncia* surge como una forma incipiente de *participación ciudadana*, pero no por ello menos valiosa que otras, su importancia radica en que protege el interés público.

### 2.2.2.

#### **Queja.**

Por lo que se refiere a la naturaleza jurídica de la *queja*, podemos decir que esta forma de *participación ciudadana* comparte algunas características con la *denuncia*, ahora destacaremos solamente las más importantes: posee escasa materia jurídica y no está reglamentada por el Derecho mexicano.

Ahora bien, la *queja administrativa* se manifiesta en el ámbito de la Administración Pública cuando su origen y consecuencias se producen únicamente en este campo; pero adquiere el carácter de *queja política* cuando sus efectos abarcan la esfera política, es decir, cuando entran en conflicto los intereses del gobierno con el interés legítimo de los ciudadanos.

La *queja* se realiza contra funcionarios o empleados públicos; se presenta por anomalías que se observan en el funcionamiento de las actividades de la Administración Pública Federal tales como atención deficiente, soborno, lentitud —mejor conocida como "tortugismo burocrático"—, entre otras.

Para precisar mejor lo anterior diremos que, la *queja* se dirige, principalmente, en contra de las conductas morosas o negligentes de los funcionarios o empleados públicos que tienen a su cargo la tramitación de un asunto concerniente a un particular.

La *queja* siempre es interesada, esto significa que quien la ejercita actúa impulsado por un interés legítimo y posee un derecho subjetivo

para llevarla a cabo, el interesado hace saber a la autoridad competente que existe un acto, hecho u omisión de la administración que lo está perjudicando.

Es necesario señalar que para que la *queja* proceda sobre las situaciones que acabamos de mencionar, deberá presentarse siempre ante el órgano administrativo competente.

A pesar de que, como ya hemos dicho, la *queja* carece de reglamentación; deberá tramitarse y resolverse lo más pronto posible, sobre todo en los casos en que se presente debido a que se está afectando un servicio público.

Ahora bien, si de la resolución de la *queja* se advierte que el acto, hecho u omisión de la administración está dañando los derechos e intereses legítimos del quejoso; la autoridad deberá adoptar las medidas necesarias para evitar que dicha situación continúe.

Se hace notar que utilizaremos el término "quejoso" en su acepción gramatical.

También incurrirá en responsabilidad el funcionario público que no dé curso a las quejas que ante él se presenten.

El ciudadano se involucra como parte activa en el proceso de comunicación entre gobernado y gobernante cuando mediante la *queja*, demanda eficiencia por parte de la administración.

En ocasiones la *queja* lleva consigo una *denuncia*, mostrando así una de las variadas combinaciones que se pueden dar en la *participación ciudadana*. De este aspecto singular de la *denuncia* aunada a la *queja* nos ocuparemos en el capítulo tercero.

### 2.2.3.

#### **Juntas de Vecinos.**

Las *Juntas de Vecinos* son órganos cívicos,

cuyo objetivo primordial es proteger los intereses de la comunidad.

Como órganos de ayuda de la Administración Pública, estas agrupaciones constituyen una forma muy útil de *participación ciudadana*, la cual se realiza con las opiniones, actitudes cívicas, desinterés y vocación de servicio social de los más destacados representantes de una comunidad.

Los miembros de las *Juntas de Vecinos* son hombres, mujeres, adultos y jóvenes, ciudadanos que tienen las más variadas ocupaciones y que dedican una parte de su tiempo a trabajar por el bienestar de la comunidad en un ambiente democrático participando activamente en tareas de gobierno.

Estos órganos de colaboración vecinal y ciudadana, así denominados por la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, funcionan en cada una de las dieciséis Delegaciones en que está dividido el Distrito Federal con la finalidad de que sus miembros tengan arraigo en la localidad y se identifiquen con la comunidad a la que pertenecen y con los problemas que la afectan, y puedan por lo tanto ofrecer soluciones recomendables a los mismos. Además auxilian al Jefe del Departamento y a los Delegados del Distrito Federal en funciones tales como:

Cooperar para la correcta Administración Pública, en el área de su Delegación correspondiente y particularmente para la eficaz prestación de los servicios públicos; asimismo informar a las autoridades acerca de las irregularidades y situaciones anómalas que se presenten en los mismos.

Proponer ciertas actividades que por sus características puedan considerarse como servicio público.

Y en general opinar en relación con cualquier asunto de interés social para la comunidad así como impulsar las actividades de colaboración ciudadana y de ayuda social.

Estas son, tan sólo, algunas de las múltiples funciones que tienen a su cargo las *Juntas de Vecinos*.

#### 2.2.4.

#### **Referéndum.**

La *participación ciudadana* a través de esta institución política consiste en que los electores intervienen directamente en actos de la Administración Pública tan relevantes como son la aprobación o rechazo de ordenamientos legales, ello manifiesta el alto grado de civilización de un pueblo.

A continuación enunciamos la definición que nos ofrece Rafael de Pina, la cual nos ayuda a comprender *lato sensu* el gran alcance que tiene esta institución en la vida política, jurídica y administrativa de un país.

“Institución política mediante la cual el cuerpo electoral acepta o rechaza las leyes aprobadas por un órgano legislativo...”<sup>1</sup>

Por medio del *referéndum* la voluntad de los ciudadanos representa una de las características esenciales de los sistemas democráticos ya que permite al pueblo, como cuerpo electoral, actuar en las decisiones político-administrativas del Estado.

Es importante destacar que en la práctica existen innumerables dificultades para llevar a cabo un *referéndum*, por ello es recomendable que se aplique para la decisión última en las cuestiones que trascienden directamente en el pueblo.

Para fortalecer el principio de soberanía del pueblo y estimular la formación política de los

ciudadanos, los regímenes democráticos contemporáneos se han dedicado a la creación y perfeccionamiento de canales que garanticen la *participación popular* en la elaboración de leyes y con esta intención resurgen instituciones como el *referéndum*.

Patiño Camarena nos dice al respecto que, "A través del referéndum se faculta al pueblo para aceptar o rechazar en definitiva un proyecto de ley formulado por los órganos competentes. De aquí que se pueda decir que el referéndum viene a significarse como un procedimiento excepcional, a través del cual el cuerpo ciudadano substituye al legislador en la fase de adopción de la ley.

En el caso del referéndum, el proyecto formulado no adquirirá valor jurídico sino después de la intervención expresa del pueblo. En este caso la aprobación implícita no es suficiente."<sup>2</sup>

Como puede observarse el *referéndum* manda a los gobernantes acatar la voluntad de los gobernados.

En el capítulo correspondiente se analizarán las modalidades que reviste el *referéndum* en México, por el momento sólo señalaremos que las reformas a nuestra Constitución, publicadas en el *Diario Oficial* el 6 de diciembre de 1977, introducen el *referéndum* y la iniciativa popular como formas de participación para que los ciudadanos del Distrito Federal puedan formular sus aspiraciones y ver en alguna medida satisfechas sus exigencias de intervenir en el gobierno y en las decisiones político-administrativas de éste. (Ver ANEXO 1)

#### 2.2.5.

#### **Partidos Políticos.**

La vida política de un país encuentra su funda-

mento en estas asociaciones, previstas constitucionalmente en el artículo 41, como "entidades de interés público". Por esta razón el Estado debe garantizarles su actividad permanente.

Los *partidos políticos* se presentan ante el elector como alternativas para resolver sus problemas cotidianos en sociedad.

Dichas agrupaciones sostienen y promueven la conciencia política, con información y educación a través de cualquier medio de comunicación social, las cuales se reflejan e influyen en las actitudes políticas de la ciudadanía. Además, le proporcionan a la población en general una ideología y un panorama de los problemas nacionales, tanto de índole propiamente política, como social, económica y jurídica, fortaleciendo en forma permanente el debate político.

A pesar de que cada partido se propone lograr diferentes fines con su programa, se puede decir, en términos generales, que todos concurren en el aspecto de ofrecer a la población mejores niveles sociales.

Por la tónica del presente trabajo, la definición de Poviña nos parece la más conveniente, en virtud de su enfoque jurídico, este autor considera que *partido político* "es la agrupación permanente y organizada de ciudadanos, que mediante la conquista legal del Poder Público, se propone realizar en la dirección del Estado, un determinado programa político-social."<sup>3</sup>

Compartimos también la opinión de Daniel Moreno quien expresa que, "dentro del sistema democrático liberal, quedan perfectamente enmarcados los partidos en dicha definición".<sup>4</sup>

Es importante señalar que las elecciones en un régimen democrático-representativo, como el mexicano, tienen como función primordial

hacer legítima, a través de los ordenamientos legales correspondientes, la transferencia del poder en ejercicio de la voluntad de las mayorías.

En consecuencia, los *partidos políticos* pretenden ser un vehículo de comunicación entre gobernados y gobernantes con el objeto de hacer llegar a estos últimos las aspiraciones, los intereses y las demandas de los grupos que los apoyan.

De lo anterior se desprende que el pueblo no delega su soberanía, sino solamente el ejercicio de ésta.

## **CAPITULO TERCERO**

### **3. DENUNCIA Y QUEJA**

#### **Sumario**

- 3.1. Definiciones.
- 3.2. Diferencias entre la denuncia y la queja.
- 3.3. Semejanzas entre la denuncia y la queja.
- 3.4. Denuncia.
  - 3.4.1. Denuncia administrativa.
  - 3.4.2. Denuncia política.
- 3.5. Queja.
  - 3.5.1. Queja administrativa.
  - 3.5.2. Queja política.
  - 3.5.3. Queja acompañada de una denuncia.
- 3.6. Derecho de petición y su relación con la denuncia y la queja.
- 3.7. Tramitación de la denuncia y la queja en la Administración Pública Federal.
  - 3.7.1. Tramitación de la denuncia.
  - 3.7.2. Tramitación de la queja.
    - 3.7.2.1. Sistema de Orientación, Información y Quejas.
    - 3.7.2.2. Subsistema de Quejas y Sugerencias.
    - 3.7.2.3. Organos que forman parte del Subsistema de Quejas y Sugerencias y sus funciones principales.
    - 3.7.2.4. Unidad de Orientación, Información y Quejas. (UOIQ).
- 3.8. La Reforma Administrativa.
  - 3.8.1. La Cuarta Etapa de la Reforma Administrativa.
  - 3.8.2. Relación de la Cuarta Etapa de la Reforma Administrativa con la denuncia y la queja.



## CAPITULO TERCERO

### 3. DENUNCIA Y QUEJA

#### 3.1.

##### **Definiciones.**

Podemos decir *lato sensu* que la *denuncia* es un medio de control, no reglamentado, a disposición de cualquier ciudadano a través del cual se inconforma ante una autoridad gubernamental en relación con actos, hechos u omisiones de índole política o administrativa.

Asimismo, la *queja* es el medio del que dispone el ciudadano en contra de las conductas negligentes de los servidores públicos (empleados o funcionarios), en relación con actos, hechos u omisiones de índole administrativa, los cuales en ocasiones tienen implicaciones políticas.

#### 3.2.

##### **Diferencias entre la *denuncia* y la *queja*.**

La principal distinción radica en que la *denuncia* puede ser interesada o no, es decir, que quien la lleva a cabo puede tener un interés legítimo de que la autoridad y/o la sociedad tengan conocimiento de ella, con el objeto de resarcir un daño o de recibir un beneficio directo o indirecto, en este caso puede ir unida a una petición.

Pero también la *denuncia* puede realizarse simplemente como un acto espontáneo de colaboración con el Estado para hacer llegar la noticia a la autoridad y/o a la sociedad sin estar relacionado, el denunciante, de ninguna manera

con los resultados de la investigación si ésta se lleva a cabo.

La *denuncia* no obliga a la autoridad a darle curso, a excepción de los casos en que los actos, hechos u omisiones sean de tal gravedad que de no intervenir la autoridad, ésta incurriría en responsabilidad civil, política o administrativa, entre otras, según el asunto a que se refiera el contenido de la misma.

Por su parte la *queja* siempre es interesada porque quien la ejerce actúa con un interés legítimo.

En el caso de la *queja*, la autoridad sí está obligada a tramitarla y a facilitar la solución del asunto de que se trate. (Acuerdo Presidencial publicado en el *Diario Oficial* el 19 de septiembre de 1977. Ver ANEXO 2).

La *denuncia* se realiza de manera individual o colectiva, contra cualquier ciudadano o institución que haya cometido un acto, hecho u omisión que afecte a otro ciudadano.

La *queja* siempre se dirige en contra de actos, hechos u omisiones administrativos que en ocasiones tienen implicaciones políticas. Es decir, contra las conductas de dilación en el procedimiento de ciertos trámites, por parte de los servidores públicos. La *queja* pretende, en estos casos, corregir irregularidades de tramitación, siendo el más común el retardo en su resolución.

A lo anterior se puede agregar que los empleados públicos al asumir actitudes negativas y conductas reprochables son el reflejo de una deficiente administración, por lo tanto al ejercer esta instancia el ciudadano, señala vicios y errores que toma en cuenta la autoridad jerárquica competente con la finalidad de mejorar

los servicios del Gobierno Federal.

La *denuncia* tiene como objeto únicamente comunicar situaciones irregulares a la autoridad y/o a la sociedad. Su naturaleza es de carácter netamente informativo.

En la *queja* el objeto es disciplinario y correctivo.

Disciplinario, en cuanto que pretende sensibilizar de su responsabilidad a los servidores públicos en relación con el adecuado trato que deben tener para con el ciudadano en general.

Correctivo, ya que teniendo conocimiento de los vicios de procedimiento, los trámites podrán mejorarse, haciéndolos más expeditos y eficaces; así como también más oportunos.

Al mismo tiempo, pretende corregir la situación que está afectando al ciudadano quejoso, aplicando las medidas necesarias para que la situación de molestia desaparezca o se evite para futuras ocasiones.

La *denuncia* puede presentarse ante la autoridad inmediata o ante la mediata del servidor público responsable ya que puede conocer de ella cualquier autoridad.

En cambio, la emisión de la *queja* es siempre ante la autoridad inmediata superior del servidor público responsable ya que esta instancia sí es de índole jerárquica.

### 3.3.

#### **Semejanzas entre la *denuncia* y la *queja*.**

Como mencionamos en el capítulo segundo, tanto la *denuncia* como la *queja* poseen escasa materia jurídica ya que en ellas predomina el aspecto administrativo, existiendo en ocasiones ingerencia del político.

La *denuncia* y la *queja* surgen como un impulso (reacción), del ciudadano para manifestar

su inconformidad ante actividades irregulares de la Administración Pública.

Es necesario aclarar que tanto la *denuncia* como la *queja* son figuras incipientes de *participación ciudadana* aún carentes de reglamentación. En este aspecto el legislador no se ha preocupado por normar su funcionamiento; de lo poco que se ha hecho al momento podemos decir en términos generales que tanto la *denuncia* como la *queja* son facultativas. También se encuentran ausentes en nuestro Derecho, disposiciones referentes a los supuestos de su procedencia; a la capacidad de las personas que puedan o deban ejercitarlas; a los requisitos de forma; a los motivos de procedencia y a otros requisitos que deban cumplirse.

En cuanto a la *queja*, el único documento legal que encontramos, en México, es el Acuerdo Presidencial publicado el 19 de septiembre de 1977 en el *Diario Oficial*, y el cual dispone el establecimiento de un Sistema de Orientación, Información y Quejas en todas las dependencias de la Administración Pública Federal con el objeto de que dichas entidades públicas tengan conocimiento de las *quejas* de su competencia.

Respecto a la capacidad de las personas, creemos que tanto la *denuncia* como la *queja* pueden ser ejercidas por cualquier ciudadano sin que ello implique una responsabilidad para quien la ejerce excepto en los casos en que sean injuriosas o calumniosas. (Artículos 356 y 357 del Código Penal).

Por lo que concierne a cuestiones políticas, sólo podrán realizar estas instancias los ciudadanos de la República mexicana, es decir quedan excluidos categóricamente los extranjeros. (Artículos 8, 9, 33 y 35 constitucionales).

En cuanto a la forma, la doctrina nos dice que ésta puede ser escrita o verbal, siendo necesario en este último caso que sea "actuada".

En relación con el término "actuada" encontramos en los siguientes autores las consideraciones que a continuación se transcriben:

Rafael Bielsa nos dice que "La denuncia no tiene forma determinada: puede ser escrita o verbal. Es buena norma —y por eso debe ser dispuesta por ley o reglamento— que la denuncia verbal sea *actuada*..."<sup>1</sup>

Para Agustín A. Gordillo "Puede ser presentada verbalmente o por escrito; en el primer caso el funcionario o empleado que la recibe tiene la obligación de dejar constancia actuada de la denuncia. Dada la posibilidad de que esto no ocurra, por la posible falta de celo administrativo del agente que la recibe, *es siempre recomendable hacerlas por escrito*."<sup>2</sup>

Pedro Guillermo Altamira opina que "c) en general *la denuncia* no tiene necesariamente forma escrita, sino actuada, y no es necesario que sea formulada por el damnificado. *No tiene forma determinada*, desde que puede ser escrita o verbal, requiriéndose para la última que sea actuada..."<sup>3</sup>

Por nuestra parte consideramos conveniente que la autoridad que tenga conocimiento de una *denuncia* en forma oral, la haga constar en un acta, esto facilitará su trámite y resolución o en su defecto su archivo.

A lo anterior se puede agregar que en documento escrito, *la denuncia* servirá como antecedente tanto para el denunciante como para el que la recibe y en un momento dado ser utilizada como medio probatorio.

*La denuncia* y *la queja* pueden ir acompaña-

das de una petición.

Asimismo pueden presentarse de manera individual o colectiva.

### 3.4.

#### ***Denuncia***

##### 3.4.1.

#### ***Denuncia administrativa.***

La *denuncia administrativa* se presenta cuando los ciudadanos de manera individual o colectiva manifiestan su objeción por irregularidades de la actividad administrativa del Estado, tratando de proteger sus intereses simples o legítimos.

Por interés simple entendemos la facultad, de toda persona, de manifestar ante la autoridad su inconformidad por cualquier irregularidad que atente contra el orden establecido y el cumplimiento de la ley. Por eso cualquier ciudadano puede invocarlo para defender un interés y/o un derecho público.

Por lo que se refiere al interés legítimo, lo analizaremos en el apartado dedicado a la *queja administrativa*.

En la definición de la *denuncia*, dijimos que ésta es un "medio de control", lo cual significa que es una posibilidad de quien la ejerce para vigilar el comportamiento de la Administración Pública.

El ciudadano al señalar las irregularidades que existen, está haciendo un llamado de atención a las autoridades, está simplemente dando aviso para que se tomen las medidas convenientes a juicio del gobierno, tan sólo porque el asunto es de interés general, pues al alterarse el orden y la paz sociales, la comunidad ve amenazada su estabilidad.

La *denuncia administrativa* abarca, además de los supuestos antes enunciados, situaciones

irregulares provocadas por ciudadanos y notificadas a la autoridad por otros miembros de la comunidad.

### 3.4.2.

#### ***Denuncia política.***

Se presenta cuando entran en conflicto el interés ciudadano con el interés político del Estado.

Sólo la podrán ejercer, como explicamos anteriormente, los ciudadanos mexicanos.

Como puede observarse en la práctica, la *denuncia política* se lleva a cabo casi siempre de manera colectiva, (*partidos políticos*, grupos de presión, etc.).

Ejemplo de esta instancia en forma escrita serían los desplegados que se leen en los diarios, los panfletos que se reparten en las calles, tanto de grupos disidentes como de organizaciones de otro tipo alineadas al sistema político vigente en nuestro país; pero los cuales manifiestan su inconformidad con respecto a situaciones concretas.

La *denuncia política* oral debe ser actuada.

El contenido de la *denuncia política* compromete a grupos o a funcionarios públicos en particular, frente a los gobernados.

Es importante sentar con toda claridad que la *denuncia* en estudio es totalmente distinta a la *denuncia política* de que trata el artículo 109 de la Constitución y que implica un delito, sin embargo, hay que tenerla en cuenta.

Estas dos clases de *denuncia* (*administrativa* y *política*) pueden ir acompañadas de una petición.

Manuel María Diez nos dice al respecto que "La denuncia tiene importancia en los Estados modernos por la función que debe cumplir el derecho de peticionar."<sup>4</sup>

En la sección dedicada a la relación del derecho de petición con la *denuncia* y la *queja*, explicaremos un poco más este punto.

### 3.5. *Queja.*

#### 3.5.1. *Queja administrativa.*

Como ya lo expresamos, esta instancia se presenta en contra de las conductas negligentes de los servidores públicos, los cuales en ejercicio de sus funciones provocan molestias a los ciudadanos que en ocasiones redundan en daños y perjuicios para estos últimos.

Lo anterior ocurre, con mayor frecuencia, cuando el ciudadano en ejercicio de un derecho o en cumplimiento de una obligación, tiene que acudir a las oficinas gubernamentales con la finalidad de realizar algún trámite y en lugar de recibir una atención adecuada, sucede lo contrario, es decir, falta de cortesía, retardos, paralización del trámite, sobornos, entre otros, por parte de quienes están obligados a brindarle las facilidades e información necesarias para que dichos trámites se realicen en forma expedita y oportuna.

El ciudadano no requiere facultad legal prescrita para acudir ante el superior jerárquico a presentar su *queja* en virtud de que el ciudadano puede realizar todo lo que no le prohíbe la ley, por lo tanto la autoridad debe resolver sobre su *queja* y solucionar así el problema.

El superior jerárquico tiene un ámbito de competencia mayor que el del subordinado y dado que la *queja* es de índole administrativa es competente para resolverla.

Otra alternativa que tiene el ciudadano, además de la mencionada, es acudir a la Unidad de



Orientación, Información y Quejas (UOIQ) de la dependencia correspondiente y exponer ahí su inconformidad.

En la sección concerniente a la tramitación de la *queja* y en la de la Reforma Administrativa, Cuarta Etapa, trataremos en forma más detallada como funciona este sistema.

Por el momento diremos que aunque en algunos casos puede ser efectivo, en aquellos de urgencia o de carácter comunitario en los que se requiere de una solución inmediata lo mejor es dirigirse a las autoridades superiores directamente o recurrir a otros canales que enunciaremos en su oportunidad.

Este tipo de *queja* es importante, en tanto que el ciudadano con su participación persigue además de la solución de su problema concreto, una de las finalidades establecidas en los *Lineamientos Generales del Programa de Reforma de Ventanillas del Gobierno Federal*, la cual consiste en que se apliquen "las medidas correctivas necesarias para mejorar el funcionamiento de la administración y la prestación del servicio."<sup>5</sup>

Las *quejas* también se presentan en relación con todo servicio público, por ello es importante que la autoridad que tiene conocimiento de la anomalía actúe de inmediato; en primer lugar para evitar que el perjuicio al interés de la comunidad continúe y en segundo lugar para regularizar el servicio.

Además, como explicaremos más adelante, el no atender oportunamente las *quejas* de carácter comunitario trae consigo, en la mayoría de los casos, implicaciones de índole política.

Hay que recordar que quien presenta una *queja* tiene siempre un interés legítimo y ejerce

un derecho subjetivo.

Creemos conveniente explicar estos conceptos:

El interés legítimo es la facultad que tiene una persona de exigir el respeto a sus derechos inherentes cuando éstos son directamente afectados por un acto, hecho u omisión.

En cuanto al derecho subjetivo, éste encierra siempre una relación concreta. Se refiere al reconocimiento de derechos contenidos en la norma y ejercidos por una persona en particular.

Enrique Serrano Guirado nos dice que "el derecho subjetivo es el poder o potestad que se desarrolla en una particular y concreta relación jurídica."<sup>6</sup>

### 3.5.2.

#### ***Queja política.***

Se presenta cuando se confronta el interés legítimo de los ciudadanos con el interés político del Estado.

Tiene su origen, generalmente, en la *queja administrativa*, pues muchas veces la dilación de un trámite o la paralización de un asunto beneficia a un grupo. Es decir, la autoridad que resulta responsable antepone intereses políticos de grupo al interés público.

Al igual que la *denuncia política*, esta *queja* se realiza, en la mayoría de los casos, de manera colectiva por ciudadanos afectados, los cuales reaccionan en contra de las irregularidades de la administración.

Las comunidades, *partidos políticos*, grupos de presión, entre otras agrupaciones, que la llevan a cabo atacan la actitud negligente de quienes resultan responsables de los defectos de tramitación y buen despacho por anteponer in-

tereses políticos de grupo al interés general. En ocasiones, el responsable puede ser, incluso, el propio titular de una Secretaría o Departamento de Estado, en tal caso, se acudirá al Presidente de la República a presentar la *queja*.

La *queja política* manifiesta de manera concreta quienes son los grupos o funcionarios en particular, responsables de actos, hechos u omisiones administrativos que lesionan los intereses y derechos de los ciudadanos.

En cuanto a la forma, puede ser escrita o verbal.

La primera se lleva a efecto a través de escritos dirigidos a la autoridad superior inmediata de la responsable o por medio de la prensa o panfletos, en este último caso se trata de dar a conocer el problema a la sociedad con el fin de obtener su apoyo y solidaridad.

Verbal, este medio se sigue cuando se acude personalmente ante la autoridad jerárquica competente para relatar las circunstancias del problema, en este supuesto la autoridad deberá asentar constancia (acta), de lo expuesto por el o los quejosos, por lo que también es actuada.

Tanto la *queja administrativa* como la *queja política* pueden conllevar una petición, de este aspecto hablaremos en la sección correspondiente.

### 3.5.3.

#### ***Queja acompañada de una denuncia.***

La razón de que nos ocupemos de esta modalidad, resulta de observar que en la práctica generalmente se presentan en este orden las instancias que analizamos.

En primer término se expone la *queja* circunstanciada en contra de la administración, después se *denuncia* a la o las autoridades res-

ponsables por los actos, hechos u omisiones que afectan a la ciudadanía y por último se ejerce el derecho de petición, solicitando lo conveniente.

Este tipo de participación, en esta modalidad, la llevan a cabo grupos con cierto grado de integración, para defender sus intereses y derechos comunitarios.

### 3.6.

#### **Derecho de petición y su relación con la *denuncia* y la *queja*.**

En primer lugar, es necesario aclarar que en este apartado no pretendemos hacer un análisis exhaustivo del derecho de petición, únicamente mencionaremos de manera general en qué consiste y la conexión que tiene con la *denuncia* y la *queja*.

El derecho de petición es la facultad que otorga nuestra Constitución a todo individuo o agrupación para presentar una solicitud a las autoridades gubernamentales y recibir una respuesta congruente con lo solicitado. (Artículos 8, 9 y 35 frac. V).

De lo anterior se desprende que esta facultad es una de las características de nuestro régimen democrático.

El individuo o la agrupación pueden ejercer este derecho frente a cualquier clase de autoridad y en relación con cualquier asunto; pero en el caso de que éste sea de índole política, sólo procederá si quien lo invoca tiene la calidad de ciudadano mexicano y en este aspecto la ley es terminante. (Artículos 8, 9, 33 párrafo segundo y 35 fracción V constitucionales).

A continuación transcribimos dichos artículos:

“Art. 8o.- Los funcionarios y empleados pú-

blicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

Art. 9o.- No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar.

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición, o presentar una protesta por algún acto a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee."<sup>7</sup>

"Art. 33.- ...

Los extranjeros no podrán, de ninguna manera, inmiscuirse en los asuntos políticos del país."<sup>8</sup>

"Art. 35.- Son prerrogativas del ciudadano:

...

V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición."<sup>9</sup>

Aunque el texto constitucional del artículo 8 es bastante claro, no establece expresamente en qué casos, así como tampoco por qué causas puede llevarse a cabo el derecho de petición, lo que a nuestro parecer significa una mayor posibilidad para que la ciudadanía participe

en el proceso de comunicación autoridad-gobernado.

Por lo que se refiere a la forma, bastará satisfacer los requisitos que establece la Constitución tanto en el propio artículo 8, como en el 9.

Es importante mencionar que estos dos artículos se relacionan estrechamente, ya que con base en el artículo 9, se ejerce el derecho de petición de manera colectiva, por medio de reuniones o asociaciones.

Ahora bien, dichos requisitos de forma son, entre otros, que la petición sea escrita, respetuosa, que se realice en forma ordenada y sin intimidar a la autoridad con el objeto de que resuelva en un determinado sentido.

El derecho de petición es un útil instrumento, en virtud del cual se pueden tratar cuestiones en cuyas situaciones la ley no considera una acción judicial específica, como son el caso de la *denuncia* y la *queja* que hemos venido analizando.

La importancia de este derecho, en nuestro tema de estudio, radica en que una *denuncia* y/o una *queja* tendrán mayor fuerza si van acompañadas de una petición, porque la autoridad está legalmente obligada a resolver en algún sentido sobre el asunto que se le exponga.

Con el derecho de petición se le imprime un sentido jurídico a la *denuncia* y a la *queja* porque se están fundando en una de las garantías de libertad consagradas en la Constitución.

### 3.7.

#### Tramitación de la *denuncia* y la *queja* en la Administración Pública Federal.

##### 3.7.1.

#### Tramitación de la *denuncia*.

Como expresamos anteriormente, la autoridad

puede darle o no curso a la *denuncia*. Pero en los casos en que se afecten los derechos del denunciante, la omisión de tratamiento por parte de la autoridad la responsabiliza directamente.

Aunque la *denuncia* pueda presentarse ante la autoridad mediata o inmediata; y en forma individual o colectiva; será siempre la autoridad competente la que decida el destino de la misma.

Lo anterior significa que dicha autoridad tiene la facultad de analizar el contenido de la *denuncia*. En algunas ocasiones según sea el asunto al que se refieran las *denuncias*, serán tramitadas o archivadas por orden de importancia.

Aun cuando las autoridades no estén obligadas a dar una respuesta, sería conveniente darle una contestación al denunciante.

En otros casos, la *denuncia* evidentemente será de tal trascendencia que la autoridad tendrá que intervenir de inmediato.

La *denuncia* colectiva, además de presentarse directamente ante las autoridades, puede también ser expuesta a través de los canales siguientes: la Consulta Popular, las Cámaras, las *Juntas de Vecinos*, cualquier otro tipo de grupo organizado o a través de los medios de comunicación social.

En cualquiera de las dos formas en que se presente la *denuncia*, será siempre la autoridad competente la que determine el procedimiento de tramitación y/o su resolución.

### 3.7.2.

#### **Tramitación de la *queja*.**

La *queja* se presenta para su tramitación en forma individual o colectiva.

Cuando es individual, la *queja* se plantea por una sola persona:

—Ante el superior inmediato del servidor público responsable; o

—Ante las unidades instaladas, expresamente para ello, en las dependencias y entidades del Gobierno Federal. (Ver 3.7.2.4. UOIQ).

En el caso de que se acuda al superior jerárquico, éste al recibir la *queja* deberá atenderla y resolverla porque tal función se encuentra dentro del ámbito de su competencia.

Es importante mencionar que dicha autoridad aplicará las medidas pertinentes para que el quejoso deje de recibir las molestias o en su caso los daños causados por irregularidades de la administración.

Además si la causa se refiere a defectos de tramitación o a la conducta negligente de un servidor público, esta *queja*, si la gravedad de la falta así lo amerita, se hará constar en su expediente personal lo que en consecuencia, redundará en falta de méritos para un ascenso u otro tipo de estímulos a que el servidor público responsable, pudiera hacerse acreedor.

La *queja* en forma colectiva se presenta por agrupaciones, asociaciones profesionales, por las cámaras, confederaciones, *Juntas de Vecinos*, colegios y grupos organizados del país, que las llevan a cabo casi siempre en forma directa.

Esta *queja* se capta a través de diversos medios como son:

- Los foros de Consulta Popular que convoca el Presidente de la República;
- las reuniones que se organizan entre las dependencias gubernamentales y las asociaciones relacionadas con los servicios y trámites que presta la Administración Pública;
- por conocimiento directo de los servidores públicos; y



—los de comunicación social.

En estos casos el trámite y resolución lo determinará el titular de la dependencia responsable.

Hay que tomar en cuenta que este tipo de *queja* no sólo se relaciona con cuestiones administrativas, sino que puede abarcar asuntos de diversa índole como políticos, económicos y sociales.

### 3.7.2.1. **Sistema de Orientación, Información y Quejas.**

Este sistema forma parte del Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal.

La guía técnica del *Sistema de Orientación, Información y Quejas* define el objetivo de éste de la siguiente manera:

“Contribuir a facilitar la relación de toda persona que se dirige a una oficina de gobierno, ya sea en ejercicio de sus derechos o en cumplimiento de sus deberes, orientándola, informándola y atendiendo sus quejas y sugerencias, con el propósito de que reciba los servicios que presta la dependencia en las mejores condiciones de eficiencia y oportunidad.”<sup>10</sup>

### 3.7.2.2. **Subsistema de Quejas y Sugerencias.**

Este subsistema es parte, a su vez, del Sistema de Orientación, Información y Quejas y como tal constituye una ayuda para alcanzar el objetivo general de este último.

En la guía técnica del subsistema se establece que “El objetivo general del Subsistema de Quejas y Sugerencias consiste en: atender, tramitar y/o resolver las quejas y sugerencias del público que se dirige a las oficinas del Gobierno Federal, ya sea en ejercicio de sus derechos o en cumplimiento de sus deberes.”<sup>11</sup>

### 3.7.2.3. **Organos que forman parte del Subsistema de Quejas y Sugerencias y sus funciones principales.**

Estos órganos son nueve:

#### **—Unidad de Orientación, Información y Quejas de las dependencias y entidades. (UOIQ).**

Atiende al público que lo requiera.

Orienta las *quejas* o sugerencias que se reciban hacia el área correspondiente con la finalidad de que sean tramitadas y/o resueltas.

Informa de lo anterior al usuario.

Conforme a los sistemas instituidos, estudia y evalúa las *quejas* y sugerencias que se refieran a los servicios que presta la dependencia al público.

Remite a la Coordinación General de Estudios Administrativos copias de las cédulas de registro de las *quejas* o sugerencias atendidas.

#### **—Unidad de Organización y Métodos. (UOM).**

Selecciona y envía las *quejas* y sugerencias a las unidades operativas de acuerdo a su ámbito de competencia.

Estudia las *quejas* y sugerencias relativas a la organización de la institución y a los métodos y procedimientos de trabajo.

Somete a la atención de la Comisión Interna de Administración y Programación las *quejas* y sugerencias que procedan.

Comunica a la Unidad de Orientación, Información y Quejas el curso que se dio a las *quejas* y sugerencias con el objeto de que se le avise al usuario.

–**Unidades Operativas. (UO).**

Adopta las medidas correctivas conducentes para solucionar las *quejas* o sugerencias que competan a la misma unidad.

Comunica a la Unidad de Organización y Métodos el curso que se dio a las *quejas* y sugerencias para que proceda a informarlo a la Unidad de Orientación, Información y Quejas.

–**Comisión Interna de Administración y Programación. (CIDAP).**

Determina y autoriza cursos de acción para que las *quejas* y sugerencias de gran significación para la institución sean tramitadas y/o resueltas.

Comunica a la Unidad de Organización y Métodos el curso que se dio a las *quejas* o sugerencias, para que ésta a su vez informe a la Unidad de Orientación, Información y Quejas.

Conoce los alcances de la operación del Subsistema de Quejas y Sugerencias a nivel institucional y determina cursos de acción para su buen funcionamiento.

–**Coordinación General del Sistema Nacional de Información de la Secretaría de Programación y Presupuesto. (CGSNI).**

Admite las cédulas de registro de *quejas* y sugerencias de todas las dependencias del Gobierno Federal, las cuales le envía la Coordinación General de Estudios Administrativos y efectúa el procesamiento electrónico de las mismas.

Remite los resultados de dicho procesamiento a cada una de las dependencias correspondientes, así como a la Dirección General de

Quejas y a la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación.

—**Dirección General de Quejas de la Presidencia de la República. (DGQ).**

Admite, estudia, evalúa y tramita ante quien concierna las *quejas* y sugerencias no solucionadas en primera instancia e informa al usuario el curso que se dio a las mismas.

Examina y evalúa los resúmenes mensuales de *quejas* y sugerencias.

Comunica a la Coordinación General de Estudios Administrativos los resultados de la evaluación del Subsistema de Quejas y Sugerencias.

Asimismo sugiere medidas correctivas, normas y políticas para perfeccionar el subsistema.

—**Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación de la Presidencia de la República. (CGSNE).**

Admite, estudia, evalúa y tramita las *quejas* y sugerencias presentadas en las Reuniones de Evaluación.

Estudia y evalúa los resúmenes de *quejas* y sugerencias que cada mes le envía la Coordinación General del Sistema Nacional de Información.

Comunica a la Coordinación General de Estudios Administrativos los resultados de la evaluación del Subsistema de Quejas y Sugerencias.

Asimismo sugiere medidas correctivas, normas y políticas para perfeccionar el subsistema.

—**Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. (CGEA).**

Evalúa el funcionamiento del Sistema de Orientación, Información y Quejas y de los subsistemas que lo componen.

Notifica a los distintos Comités los resultados de la evaluación del propio sistema.

Sugiere medidas correctivas, normas y políticas para perfeccionar el sistema mencionado, tomando en cuenta las propuestas del Consejo Técnico Consultivo de las Unidades de Orientación, Información y Quejas.

—**Comité Técnico Consultivo de las Unidades de Orientación, Información y Quejas. (CO-TECUOIQ).**

Examina, determina y autoriza cursos de acción para el eficaz funcionamiento del Sistema de Orientación, Información y Quejas y de los subsistemas pertenecientes al mismo.

3.7.2.4.

**Unidad de Orientación, Información y Quejas. (UOIQ).**

En relación con el supuesto de que el ciudadano acuda a la Unidad de Orientación, Información y Quejas a presentar su inconformidad, a continuación describiremos de manera resumida el procedimiento que se realiza en dicha unidad, mencionando sólo lo concerniente a la *queja*:

- El usuario presenta su *queja* ante la Unidad de Orientación, Información y Quejas de la dependencia o entidad del Gobierno Federal a la cual acudió para realizar alguna gestión.
- Si esta dependencia tiene competencia para tramitar y/o resolver la *queja*, se llena una cédula de registro, cuyo original se envía a la

### Unidad de Organización y Métodos.

- Se entrega al usuario, como acuse de recibo, la segunda copia de dicha cédula.
- La UOIQ codifica y envía a la Coordinación General de Estudios Administrativos la *queja*.
- La UOIQ recibe de la Unidad de Organización y Métodos la información del trámite inicial que se dio a la *queja*.
- Notifica de dicho trámite inicial al usuario.
- La UOIQ recibe de la Unidad de Organización y Métodos la información relativa al trámite o resolución final de la *queja*.
- Notifica de dicho trámite o resolución final al usuario.
- La UOIQ registra y envía a la Coordinación General de Estudios Administrativos los trámites o resoluciones finales dados a las *quejas*.
- En el caso de que la institución ante la cual se presenta la *queja* no tenga competencia para conocer de ella se informará y orientará al usuario acerca de la dependencia o entidad competente para ello.
- Si se carece de los elementos para proporcionar la información arriba citada, se remite al usuario a la Dirección General de Quejas. (Ver ANEXO 3).

A lo anterior podemos agregar que el Sistema de Orientación, Información y Quejas establece que "La recopilación de las inquietudes del público se hará diariamente por la Unidad de Orientación, Información y Quejas, que las analizará y tipificará elaborando informes para turnarlos a la Oficialía Mayor o a la Unidad de O. y M., según el caso, la cual las evaluará y remitirá a la autoridad competente para los efectos que correspondan."<sup>12</sup>

## 3.8.

**La Reforma Administrativa.**

En primer lugar es necesario explicar en qué consiste y cuáles son los objetivos del Programa de Reforma Administrativa, en México. Para ello citaremos un texto de Alejandro Carrillo Castro:

“La Reforma Administrativa, como un esfuerzo permanente y sistemático, pretende conseguir una respuesta orgánico-adaptativa del sector público en todas sus áreas y niveles a las tareas que tiene encomendado. Por ello, sus propósitos son, entre otros: *a)* incrementar la eficacia y la eficiencia de las entidades gubernamentales mediante el mejoramiento de sus estructuras y sistemas de trabajo, a fin de aprovechar al máximo los recursos con que cuenta el Estado para cumplir debidamente sus atribuciones; *b)* responsabilizar, con la mayor precisión posible, a las instituciones y a los funcionarios que tienen a su cargo la coordinación y ejecución de las acciones públicas; *c)* simplificar, agilizar y desconcentrar los mecanismos operativos de esas entidades, acelerando y simplificando los trámites; *d)* procurar que el personal público cuente con las habilidades necesarias para cumplir adecuadamente sus labores, mediante programas de capacitación y motivación, buscando generar una clara conciencia de servicio, así como una actitud innovadora dinámica y responsable, y *e)* fortalecer la coordinación, la colaboración y el trabajo en equipo como política de Gobierno, para terminar con la insularidad y falta de coordinación.”<sup>13</sup>

En consecuencia, la Reforma Administrativa pretende hacer la acción del Estado más sencilla y accesible para la ciudadanía, para ello simplifica las estructuras y los procedimientos ad-

ministrativos de los trámites burocráticos que tiene que realizar el particular en las oficinas públicas y que en muchas ocasiones resultan ser un serio obstáculo para el cumplimiento de una obligación o el ejercicio de un derecho.

El Programa de Reforma Administrativa se divide en cinco grandes etapas, de las cuales la cuarta, denominada Reforma de Ventanillas se relaciona estrechamente con nuestro tema en estudio.

### 3.8.1.

#### **La Cuarta Etapa de la Reforma Administrativa.**

La Cuarta Etapa del Programa de Reforma Administrativa, dio comienzo en abril de 1978 y se le denominó en forma convencional Reforma de Ventanillas en virtud de que consiste en el trato directo con el público a través de una ventanilla, de un estrado, de una barandilla o en las propias oficinas gubernamentales.

La finalidad de esta Cuarta Etapa es principalmente simplificar los procedimientos de aquellos trámites que el ciudadano se ve obligado a realizar en las dependencias y entidades públicas, ya sea en ejercicio de un derecho o para cumplir una obligación, pero además se pretende ofrecer al usuario de un servicio público una atención amable y educada en circunstancias óptimas de eficiencia y oportunidad.

En los Lineamientos Generales de esta Cuarta Etapa, se la define de la siguiente manera:

"La Reforma de Ventanillas debe entenderse como el conjunto de medidas y acciones tendientes a mejorar la eficiencia, oportunidad y trato de los servicios que la Administración Pública presta en forma directa al público."<sup>14</sup>

Asimismo se ha establecido que "Esta etapa,



orientada a simplificar los trámites y a mejorar la atención en el trato directo de la administración con el público, prevé ocho aspectos a reformar, que son: mejorar la orientación e información al público que acude a las oficinas; abrir canales institucionales para responder a las quejas y sugerencias; simplificar los sistemas y procedimientos; desconcentrar territorialmente la administración; adecuar los instrumentos jurídicos; mejorar el medio ambiente laboral y las áreas de atención al público; capacitar y sensibilizar a los servidores públicos que tienen trato directo con el público; difundir los derechos y obligaciones, así como motivar la participación de los usuarios.”<sup>15</sup>

Por otra parte, entre los objetivos establecidos para esta Cuarta Etapa del Programa de Reforma Administrativa, destacan los siguientes:

- “—Atender de manera eficiente, eficaz, atenta y honesta a los usuarios de los servicios públicos.
- Proporcionar los medios adecuados para que los usuarios de los servicios públicos ejerzan su derecho de petición constitucional...
- Corresponsabilizar a la población, en general, en las tareas de mejoramiento administrativo del Gobierno Federal.
- Recabar la información proporcionada por el usuario para promover el mejoramiento administrativo...
- Adecuar los instrumentos jurídico-administrativos para lograr la más ágil y oportuna prestación de los servicios y los trámites que la población realiza ante las oficinas públicas.”<sup>16</sup>

## 3.8.2.

**Relación de la Cuarta Etapa de la Reforma Administrativa con la *denuncia* y la *queja*.**

De todo lo anterior se desprende que hay una correlación entre las finalidades y los objetivos de la Cuarta Etapa del Programa de Reforma Administrativa y las principales causas que motivan la *denuncia* y la *queja*.

Existe además una trascendencia política, social, cultural e histórica en esta etapa, la que estriba fundamentalmente en la promoción de la *participación ciudadana*, abriéndose así una permanente comunicación entre gobernado y gobernantes.

En consecuencia, en el proceso de la Reforma de Ventanillas, la participación del pueblo, tanto a título individual como a través de agrupaciones, mediante el planteamiento de la *queja* y podríamos agregar de la *denuncia*; es considerada como elemento determinante del Programa de Reforma Administrativa, esto significa, que la información que provenga de la ciudadanía se considerará elemento fundamental para la estructuración y desarrollo de las acciones y medidas que en cuestiones de Reforma Administrativa se realicen en las diversas dependencias y entidades del Gobierno Federal.

Los titulares de las instituciones públicas pondrán especial atención para que las propuestas de los gobernados en relación con el mejoramiento de trámites y servicios sean atendidas en su totalidad a través de mecanismos permanentes.

En conclusión, el gobernado es el núcleo de la Cuarta Etapa del Programa de Reforma Administrativa, alrededor del cual giran las acciones y medidas emprendidas por el Estado.

Por lo tanto, la seguridad jurídica del ciuda-

dano requiere que conozca sus derechos, para lo cual el Estado debe orientarlo y asistirlo; pero además requiere que los órganos de gobierno le brinden la solución de sus problemas en forma objetiva y concreta.

Por las razones expuestas, la Cuarta Etapa de la Reforma Administrativa o Reforma de Ventanillas es la etapa más comprometida del Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal.

## CAPITULO CUARTO

### 4. JUNTAS DE VECINOS

(Participación Jurídico-Administrativa  
en el Distrito Federal)

#### Sumario

- 4.1. Definición.
- 4.2. Factores determinantes de la organización vecinal en el Distrito Federal.
- 4.3. Antecedentes históricos en México.
  - 4.3.1. México Colonial.
    - 4.3.1.1. Siglo XVI (1524).
    - 4.3.1.2. Siglo XIX (1808).
  - 4.3.2. México Independiente (1824).
    - 4.3.2.1. Creación del Consejo Consultivo de la Ciudad de México.
      - 4.3.2.1.1. Reestructuración del Consejo Consultivo de la Ciudad de México.
    - 4.3.3. Las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material.
- 4.4. La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y su relación con la *participación ciudadana*.
  - 4.4.1. Capítulo V de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Acerca de los órganos de colaboración vecinal y ciudadana.
- 4.5. El Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal y su relación con la *participación ciudadana*.
  - 4.5.1. Capítulo XI del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal. Acerca de los órganos de colaboración vecinal y ciudadana.
- 4.6. El Reglamento de Integración de las Juntas de Vecinos del Distrito Federal.
  - 4.6.1. Síntesis del Reglamento de Integración de las Juntas de Vecinos del Distrito Federal y comentarios al mismo.
- 4.7. El Reglamento Interno de las Juntas de Vecinos del Distrito Federal.
  - 4.7.1. Síntesis del Reglamento Interno de las Juntas de Vecinos del Distrito Federal y comentarios al mismo.
- 4.8. Consulta Popular.
- 4.9. El Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la

- Ciudad de México y de la Región Centro.
- 4.9.1. Relación del Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro con la *participación popular*.
- 4.10. El Comité de Planeación para el Desarrollo (COPLADE) del Distrito Federal y su relación con la *participación popular*.

## CAPITULO CUARTO

### 4. JUNTAS DE VECINOS

(Participación Jurídico-Administrativa en el Distrito Federal)

#### 4.1.

##### **Definición.**

La definición más completa de *Juntas de Vecinos* es la que ofrece el Reglamento Interno de las mismas en su artículo primero, el cual a la letra dice:

“Las Juntas de Vecinos son órganos de colaboración ciudadana del Jefe del Departamento y de los Delegados respectivamente, que funcionan en cada una de las dieciséis Delegaciones en que se divide el Distrito Federal y se integran por ciudadanos, que por su respetabilidad, interés en los problemas de la comunidad y arraigo e identificación con la vecindad, son aptos para servir con desprendimiento y buena voluntad a las Delegaciones en que se divide el Distrito Federal.”<sup>1</sup>

La organización vecinal como forma de *participación ciudadana* a través de las *Juntas de Vecinos*, cobra singular importancia en virtud de que estos órganos de colaboración se integran por habitantes de la metrópoli, conocedores de los problemas de su comunidad y capaces de analizar y de ofrecer soluciones de los mismos a las autoridades competentes.

Para Ezequiel Ander-Egg, *Junta Vecinal* es un “Grupo o conjunto de personas, reunidas con el propósito común de atender y resolver

problemas y defender los intereses vecinales."<sup>2</sup>

Consideramos que con esta definición se sintetizan las finalidades de las *Juntas de Vecinos* en estudio.

#### 4.2.

#### **Factores determinantes de la organización vecinal en el Distrito Federal.**

Entre los habitantes de la ciudad de México existen diferentes formas de percibir, conocer y conceptualizar a la ciudad, debido principalmente al alto índice de crecimiento demográfico en el Distrito Federal; al injusto reparto de la riqueza; a la desproporcionada distribución del equipamiento, servicios e infraestructura urbanas y a los variados orígenes étnicos, lingüísticos, históricos y culturales de la gran cantidad de emigrantes que provienen de otro medio urbano y del medio rural y los cuales constituyen la población de la capital de la República mexicana.

Por lo tanto, para que el desarrollo económico, social y urbano pueda lograrse, es necesario una cohesión social. Es decir, los habitantes de la ciudad tienen que identificarse con su lugar de residencia, desarrollar una cultura urbana e incrementar su conciencia cívica.

En algunas zonas del Distrito Federal, los problemas causados por obtener la legalización de la tenencia de la tierra; por la insuficiencia de servicios públicos tales como: dotación de agua potable, drenaje y entubado, alumbrado público, pavimentación, servicios médicos, vigilancia, escuelas, limpia, parques y jardines, teléfono, correo, mercados, tránsito y transportes, panteones, rastros, bomberos, entre otros; obligan a los vecinos de estas comunidades afectadas a unirse para obtener por parte del gobierno servicios públicos adecuados, suficientes y oportunos.

Se hace notar que el pago de las contribuciones, se destina en buena parte a la creación y mantenimiento de los servicios públicos arriba citados, los cuales son necesarios para la seguridad, salud, protección y, en una palabra, vida de toda urbe y por lo tanto un derecho de los moradores de la ciudad.

En un intento por lograr la integración total de los habitantes de nuestra gran metrópoli, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, establece órganos y procedimientos de participación comunitaria, a través de los cuales se hacen llegar a los gobernantes las aspiraciones, necesidades, carencias, problemas y logros obtenidos por comunidades organizadas.

Dichos órganos, denominados por la propia ley "órganos de colaboración vecinal y ciudadana" son: los Comités de Manzana, las Asociaciones de Residentes, las *Juntas de Vecinos* y el Consejo Consultivo del Distrito Federal. (Art. 44 de la Ley Orgánica del DDF).

En consecuencia, el radio de acción para la participación vecinal en las decisiones político-administrativas del Estado, se amplía con las *Juntas de Vecinos* al instalarse una por cada una de las dieciséis Delegaciones que integran el Distrito Federal.

Ahora bien, es importante señalar que si el gobierno no responde a las peticiones, *denuncias* y *quejas*; o no atiende las sugerencias presentadas por las *Juntas de Vecinos*, mismas que siempre irán orientadas a proteger el interés general de una comunidad, el desaliento se hará sentir en los ciudadanos participantes al perder éstos el interés por colaborar con el gobierno y las *Juntas de Vecinos* se reducirán a meros instrumentos de control político de las autoridades delegacionales.



## 4.3.

**Antecedentes históricos en México.**

Antes de entrar en materia, es necesario tener una idea general de los órganos de colaboración vecinal y ciudadana que actualmente existen en nuestra urbe; para ello enunciaremos el artículo 45 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, el cual jerarquiza dichos órganos.

“Art. 45.- En cada una de las Delegaciones del Departamento del Distrito Federal, se integrarán los Comités de Manzana, las Asociaciones de Residentes y una Junta de Vecinos; y para el Distrito Federal un Consejo Consultivo, en la forma siguiente:

I. En cada manzana del Distrito Federal habrá un comité de ciudadanos, entre ellos se designará, en forma directa, al Jefe de Manzana;

II. En cada colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional, los Comités de Manzana integrarán la correspondiente Asociación de Residentes;

III. En cada una de las Delegaciones del Distrito Federal, con la participación de las Asociaciones de Residentes, se integrará una Junta de Vecinos, en la forma que determine el reglamento respectivo, y

IV. En el Distrito Federal funcionará un Consejo Consultivo que se integrará con los presidentes de las Juntas de Vecinos. Los suplentes de éstos también tendrán este carácter ante el propio Consejo, pero solamente actuarán en ausencia de los propietarios.”<sup>3</sup>

Por lo que se refiere a nuestra exposición histórica la hemos dividido en dos etapas, una del México Colonial y la otra del México Independiente.

Además, para comprender mejor los antece-

dentos de las *Juntas de Vecinos* y en virtud de que sus orígenes van ligados muy estrechamente a los del Consejo Consultivo del Distrito Federal, haremos algunas referencias a éste.

Asimismo, dedicaremos un apartado a las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material por ser un antecedente inmediato de las *Juntas de Vecinos*.

#### 4.3.1.

##### **México Colonial.**

Durante este período, en el que México estuvo dominado por los españoles tres siglos, encontramos dos hechos, en los cuales consideramos existe un antecedente histórico de la participación vecinal en los asuntos del gobierno. Por supuesto, tomando en cuenta las condiciones de la época en que se dieron.

A cada uno de ellos le hemos dedicado los siguientes dos apartados.

#### 4.3.1.1.

##### **Siglo XVI (1524).**

En el año de 1524 Hernán Cortés reglamentó las obligaciones de los vecinos, llamados así los pobladores que se establecían en las villas españolas, quienes contraían obligaciones militares aunque no hubieran sido soldados.

Vicente Riva Palacio nos dice que "Todo vecino debía tener en su casa una lanza, una espada, un puñal, una rodela y un casquete ó celada, y además las armas defensivas que pudiese, ya de las que se usaban en España, ya de las que se acostumbraba traer por los naturales de la tierra, y presentarse con ellas en los alardes ó revistas; pero los encomenderos estaban obligados á mayor apresto según la importancia de su repartimiento; el que tuviere quinientos ó menos indios debía tener también, además de

las armas defensivas, dos picas, lanza, espada, puñal y escopeta ó ballesta con toda su dotación de combate y reserva.

El que tuviere de quinientos á mil indios, además de esas armas debía estar provisto de un caballo ó yegua con todos los arneses necesarios, y si el repartimiento llegaba á dos mil indios, doblaba la obligación en armas y caballos.

Los alcaldes y regidores de las poblaciones españolas estaban obligados á hacer cada cuatro meses un alarde ó revista de los vecinos, aplicándoles las multas que señalaba la ordenanza en el caso de faltar ó no estar en corriente las armas que debía tener cada poblador."<sup>4</sup>

Los españoles formaron villas y ciudades en donde se ayudaban mutuamente, se protegían de cualquier sublevación indígena y vivían bajo vigilancia tanto de la autoridad como de los mismos vecinos, logrando así cierta estabilidad en el orden social.

El autor citado expresa que "los ayuntamientos, que representaban el poder público, recibían de Cortés las instrucciones y las inspiraciones, y fué así como insensiblemente se organizó el gobierno, que ya cimentado recibieron las audiencias y los vireyes...

En 1524 dió Cortés las ordenanzas para los pobladores, vecinos y encomenderos y las instrucciones á Francisco Cortés, su lugarteniente en la villa de Colima; hizo en 1525 otras ordenanzas para las villas de Trujillo y Navidad, que con las instrucciones dejadas á Hernando de Saavedra, gobernador de esas villas, formaron el código que por entonces sirvió á los ayuntamientos."<sup>5</sup>

Octavio Sentfés, haciendo una analogía de los órganos de colaboración vecinal y ciudada-

na actuales, con las instituciones coloniales manifiesta que "Responde la existencia del Consejo Consultivo de la Ciudad de México, al respeto y reclamo de nuestra más pura tradición política. Trae hasta nuestros días la esencia original de los primeros órganos de gobierno, los Ayuntamientos fundados por Hernán Cortés al desembarcar en la Villa Rica de la Vera Cruz, y posteriormente, al reconstruir la ciudad capital de la Nueva España, reminiscencia de los antiguos Consejos Abiertos, reuniones 'de todos los vecinos de un pueblo presididos por el alcalde y convocados legalmente para tratar asuntos de interés común'.

Dentro de la organización política de la metrópoli, los vecinos más calificados de ella ventilaban y resolvían, reunidos en Cabildo y con el grado de Regidores, anualmente renovados, los asuntos de la urbe. En las actas de aquel Cabildo se fue integrando, en el curso de los años, la historia de la ciudad."<sup>6</sup>

#### 4.3.1.2.

#### **Siglo XIX (1808).**

El 9 de agosto de 1808 el virrey Iturrigaray convoca a una junta, comunicando al Acuerdo que en ella se podrían examinar todas las opiniones de sus miembros, Riva Palacio nos dice al respecto, "y enumeraba los asuntos que habían de tratarse: estabilidad de las autoridades constituidas; organización de un gobierno provisional para los asuntos que requiriesen resolución soberana; facultades que debía ejercer el virey; gracias y premios que habrían de concederse y algunos otros de menor importancia...

Ruidosa y asaz desordenada fué la junta que se reunió el 9 de agosto, día señalado para ello por el virey. Presidióla este alto funcionario, que

tomó asiento bajo un dosel, colocándose á su derecha los oidores y fiscales de la Audiencia y á su izquierda los regidores síndicos del ayuntamiento, el arzobispo Lizana, los canónigos y los inquisidores, y en el resto del salón, que era el principal del palacio, los miembros del tribunal de cuentas, los del consulado, varios jefes de oficinas, títulos y vecinos notables, los diputados del ayuntamiento de Jalapa, Leño y de la Peña, clérigos, frailes y los gobernadores de las parcialidades de indios de San Juan y Santiago, ascendiendo á ochenta y dos el número de personas reunidas en aquella extraña y heterogénea asamblea.

Con excepción de los miembros de la Audiencia, los demás asistentes ignoraban las materias que iban á discutirse. Así la deliberación, aparte de esa atendible circunstancia y de ser enteramente nueva en la colonia una reunión de aquel carácter, marchó sin orden ni fijeza. Añadamos que los opuestos intereses y las encontradas opiniones allí representadas aumentaban naturalmente la confusión y discordancia."<sup>7</sup>

Don Pedro Catani, regente de la Audiencia, señaló al virrey la falta de la minuta, por medio de la cual se debía comunicar a este cuerpo los puntos y asuntos a tratar en la junta, esta circunstancia disgustó seriamente a Iturrigaray, el cual pidió a Primo de Verdad, síndico de la corporación municipal, que tomará la palabra.

El mismo autor nos dice que "Así lo hizo este distinguido personaje, y dijo que las representaciones reiteradas del ayuntamiento de la capital se fundaban en que habiendo desaparecido el gobierno de la metrópoli, el pueblo, fuente y origen de la soberanía, debía reasumirla para de-

positarla en un gobierno provisional que ocupase el vacío causado por la ausencia del rey; mezclando luego este principio, derivado de la revolución y que alarmó á la gran mayoría del auditorio, con la vieja é intrincada legislación española..."<sup>8</sup>

Obviamente, este principio de soberanía popular fue impugnado, pues era la primera vez que se escuchaba en la Colonia y era motivo de escándalo.

Octavio Sentfés opina al respecto que: "Inscribe el Ayuntamiento de la Ciudad de México, en 1808, una de las mejores páginas de nuestros anales, cuando uno de sus Regidores, el licenciado Francisco Primo de Verdad y Ramos afirma, con anticipada inquietud emancipadora, que la soberanía reside en el pueblo."<sup>9</sup>

#### 4.3.2.

#### **México Independiente (1824).**

El propio Sentfés expresa, "Con la Constitución Republicana Federal de 1824, surge el Gobierno del Distrito, con atribuciones más amplias que las otorgadas al Ayuntamiento, cuya vida persistió en el curso del México Independiente, a veces en coincidencia y a veces en oposición o discrepancia con aquél.

Las exigencias de la vida moderna, dentro de cuya evolución, nació y creció la ciudad de México, hoy por hoy una de las más grandes del orbe, hicieron técnicamente aconsejable buscar un modo de gobierno formalmente distinto al del Ayuntamiento, pero, en esencia, respetuoso del origen, naturaleza, funcionamiento y finalidades de éste."<sup>10</sup>

Por nuestra parte consideramos que la supresión del municipio en la capital de la República dio origen a nuevas formas de participa-

ción de los ciudadanos del Distrito Federal en las tareas político-administrativas de dicha entidad.

Lo anterior, tal vez, para tratar de compensar la ausencia de elecciones en lo que se refiere a las autoridades político-administrativas del Distrito Federal; ya que eliminados los Ayuntamientos desapareció esta posibilidad.

#### 4.3.2.1.

#### **Creación del Consejo Consultivo de la Ciudad de México.**

En relación con el origen de nuevas formas de *participación ciudadana*, antes mencionado, nos dice Sentíes: "Con la desaparición del Municipio en el Distrito Federal, por reforma constitucional del 20 de agosto de 1928, la Ley Orgánica del entonces Departamento Central, de ese mismo año, creó, como forma de participación ciudadana, para que asesorará al Gobierno de la capital, un organismo colegiado que se denominó Consejo Consultivo de la Ciudad de México, y que se formaba con representantes de diferentes agrupamientos, quienes eran propuestos, para su designación, por sus respectivas organizaciones, mediante procedimientos selectivos internos."<sup>11</sup>

El Consejo Consultivo se integraba por representantes de la población tales como: la Cámara de Comercio, las Asociaciones de Comerciantes en Pequeño, las Agrupaciones de Campesinos, de Profesionales y de Empleados Públicos, entre otros.

Este Consejo Consultivo no tenía capacidad ejecutiva, ni decisoria, sus facultades se reducían a opinar e informar sobre las actividades del servicio público y las económicas y sociales de la localidad, además proponía las medidas

para su mejoramiento, así como reformas reglamentarias, y cualquier otra medida que juzgara necesaria.

#### **4.3.2.1.1. Reestructuración del Consejo Consultivo de la Ciudad de México.**

El 14 de noviembre de 1973 se le da una nueva estructura a este órgano, al instalarse el XXIX Consejo Consultivo del Distrito Federal, integrado por los presidentes de las *Juntas de Vecinos* de las dieciséis Delegaciones en que se divide nuestra ciudad.

Octavio Senties, en esa época regente de la ciudad de México, expresó que "De la representatividad por organizaciones formales o por gremios, se ha pasado históricamente al XXIX Consejo Consultivo, consecuencia, justamente, de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal en vigor, expedida por el Honorable Congreso de la Unión a iniciativa del señor Presidente Echeverría, y que dispone que el Consejo Consultivo de la Ciudad funcione integrado por los Presidentes de las Juntas de Vecinos de las 16 Delegaciones, lo que lo caracteriza como órgano de colaboración ciudadana y lo destina a prestar su concurso mediante el ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 24 de la propia Ley...

Producto de las Juntas de Vecinos que la nueva Ley diseñó como consecuencia de nuestro régimen democrático de convivencia, el Consejo Consultivo de la Ciudad de México, conforma un instrumento de penetración social, que estamos ciertos habrá de responder, con fidelidad, a los propósitos que lo instituyeron.

Las Juntas de Vecinos y el Consejo Consultivo son órganos eminentemente cívicos y de



ningún modo políticos. La selección de los vecinos que integran las Juntas, se lleva a cabo, de acuerdo con el Reglamento de la materia, entre los habitantes de la Delegación respectiva, cuya respetabilidad, interés demostrado en los problemas de la comunidad, voluntad de participar y proponer soluciones aconsejables y arraigo e identificación con la vecindad, los hayan hecho destacar como participantes idóneos para beneficiar con sus opiniones, actitudes cívicas, desinterés y vocación de servicio social, a la Delegación a que pertenecen, en particular y a la ciudad de México en general..."<sup>12</sup>

#### **4.3.3. Las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material.**

Estas Juntas funcionaban como organismos privados, los cuales se crearon por medio de un decreto presidencial promulgado en 1952.

Las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material ayudaban a los municipios y cooperaban con los mismos en la atención de los servicios públicos municipales sin invadir el ámbito de competencia del Municipio Libre que regula el artículo 115 constitucional.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 27 fracción VII, señala entre otras cosas que la Secretaría de Gobernación ante las autoridades municipales y los gobiernos estatales impulsará y orientará la creación y funcionamiento de las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material.

Existen opiniones acerca de que estas Juntas se originaron más bien por razones políticas que por causas de orden técnico.

En el Foro de Consulta Popular para la Planeación Democrática, Ciudad de México, reali-

zado en los primeros meses de 1983, uno de los ponentes explica de la siguiente manera cómo se formaron las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material: "en cada delegación, con un comité central, y una junta en cada una de las colonias, aunque esto fue en teoría; pues todas las asociaciones civiles de colonias y de agrupaciones vecinales, se fueron poniendo en contacto con los comités centrales de las juntas de mejoramiento a fin de poder presentar sus quejas y resolver sus problemas.

En los años subsecuentes, por falta de apoyo oficial y desinterés de la comunidad dichas juntas se transforman en centros de asesoría y gestoría y en muchos de los casos desaparecen por carecer de función, pues no representaban una real participación ciudadana.

No es sino hasta el día 29 de Diciembre de 1970, en que quedaron reguladas en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal en forma de Comités de Manzana, Directivos de Asociaciones de Residentes, Juntas de Vecinos en cada delegación y el Consejo Consultivo.

Fue en este momento en que se contó con las bases jurídicas para poder establecer los primeros contactos de colaboración entre autoridades y ciudadanía, y es cuando un grupo de ciudadanos con gran espíritu cívico otorgan desinteresadamente, gran parte de su tiempo y el valor de los esfuerzos gratuitamente, para darle forma a estas juntas de vecinos."<sup>13</sup>

De lo anterior se desprende que en una ciudad como la nuestra, el vecino debe estar vinculado estrechamente con las acciones de gobierno para lograr un desarrollo social integral, que redunde en beneficio de todos los órdenes. Corresponde al gobierno del Distrito Federal es-

timular, proteger y ampliar cada día más, las facultades de la participación vecinal.

#### 4.4.

#### **La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y su relación con la *participación ciudadana*.**

La organización política y administrativa de los estados de la federación, así como su división territorial se basan en el Municipio Libre, administrado por un Ayuntamiento. Sin embargo, la única localidad de la República mexicana que no es gobernada por un Ayuntamiento, es el Distrito Federal, el cual cuenta con un gobierno propio que encuentra su regulación en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

El citado ordenamiento se fundamenta en los siguientes preceptos constitucionales:

Artículos 27 fracción VI; 42 fracción I; 43,44,73 fracción VI; 74 fracción IV, párrafo primero; 89 fracciones II y XVII; y 92.

Así como en el artículo 44 fracciones I y II de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La disposición en vigor fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 29 de diciembre de 1978, misma que abroga la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de fecha 29 de diciembre de 1970 y sus reformas.

El presente capítulo incluye las reformas y adiciones a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el día 16 de diciembre de 1983.

La ley actual está compuesta de 59 artículos, distribuidos en seis capítulos y 3 artículos transitorios.

Se consignan, en dicha ley, 6 Secretarías

Generales, una Oficialía Mayor, una Tesorería, una Contraloría General, 16 Delegaciones y 2 Secretarías Generales Adjuntas.

En cuanto a estas últimas, existe la facultad discrecional con base en el artículo 3ero. de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal para crear dos Secretarías Generales Adjuntas si lo considera necesario el Jefe del Departamento con objeto de cumplir las funciones que tiene encomendadas.

Las otras unidades administrativas centrales y órganos desconcentrados del Departamento del Distrito Federal, que mencionaremos en el apartado correspondiente, se enuncian en el Reglamento Interior del propio Departamento. Ahí mismo se indican las funciones específicas de cada una de ellas.

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal constituye un instrumento para comprender la estructura fundamental de dicho Departamento, sus funciones y su ámbito de competencia.

En nuestra opinión, destaca la importancia que dicha ley le confiere a los servicios públicos prestados por el propio Departamento, como a los concesionados.

Por lo que se refiere a la *participación popular*, —como lo explicaremos más adelante—, las facultades que se otorgan a los órganos de colaboración vecinal y ciudadana son bastante restringidas pues actúan como órganos de opinión.

Con respecto al ámbito político, el *referendum* y la iniciativa popular se presentan en este ordenamiento como dos formas incipientes de *participación ciudadana* para el Distrito Federal.

En el siguiente apartado haremos una reseña

y algunos comentarios del capítulo V de esta ley, por estar directamente relacionado con nuestro tema de estudio.

#### 4.4.1.

#### **Capítulo V de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. *Acerca de los órganos de colaboración vecinal y ciudadana.***

Este capítulo enumera como órganos de colaboración a los Comités de Manzana, las Asociaciones de Residentes y a las *Juntas de Vecinos*, los cuales se integran en cada una de las dieciséis Delegaciones del Distrito Federal; además al Consejo Consultivo del Distrito Federal, formado por los presidentes de las *Juntas de Vecinos*.

De lo anterior se desprende que existen órganos de colaboración vecinal y ciudadana a partir de las estructuras más pequeñas en que se divide la ciudad, como son las manzanas y las colonias, lo que sin duda significa tratar de abarcar el mayor número posible de habitantes en la tarea de participación.

Es importante mencionar que a la fecha no se han expedido los reglamentos de los Comités de Manzana ni de las Asociaciones de Residentes.

En este capítulo se establece la forma en que se eligen los representantes de dichos órganos, mismos que procederán siempre conforme a las disposiciones de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y reglamentos correspondientes, y cuyos cargos deberán ser honorarios.

Se señalan las facultades y obligaciones mínimas de las *Juntas de Vecinos*, que son principalmente:

Sugerir la creación de nuevos servicios públi-

cos, así como medidas pertinentes para perfeccionar los ya existentes.

Opinar y ofrecer alternativas en relación con las medidas administrativas de la Delegación correspondiente y en caso de no resolverse algún problema, informarlo al Consejo Consultivo en su reporte mensual.

Tener informado al Consejo Consultivo y al Delegado de las condiciones físicas en que se encuentren los monumentos y obras artísticas, así como los parques, jardines, zonas de recreo y en general de todo lo que interese a la comunidad.

Brindar ayuda al Departamento del Distrito Federal en casos de urgencia.

Opinar en relación con problemas de vivienda, servicios sanitarios y cualquier otro de interés social.

Proponer los cambios necesarios a programas de obras y servicios cuando estos por alguna razón perjudiquen a la comunidad.

Recibir por parte de la autoridad competente la respuesta fundamentada y motivada a las opiniones y propuestas enviadas.

Como puede observarse las atribuciones que la ley concede a las *Juntas de Vecinos* se reducen a opinar y sugerir, ya que no tienen poder ejecutivo ni decisorio por lo que no se puede estimar con exactitud si realmente se les toma en cuenta en las decisiones prácticas que asume cada Delegación.

Sin embargo, estas Juntas sí representan una ayuda para las autoridades delegacionales ya que pueden solicitar su colaboración o intervención cuando lo consideren necesario.

En relación al Consejo Consultivo, sus funciones más importantes son:

Para la correcta Administración Pública y la adecuada prestación de servicios generales, participar con el Jefe del Departamento del Distrito Federal conforme a la competencia que le otorgan las disposiciones legales correspondientes.

Elaborar proyectos de leyes, reglamentos y sugerir reformas o derogaciones sobre los ya existentes.

Proponer la instalación del *referéndum*, en caso necesario.

Favorecer la iniciativa popular en caso de que proceda.

Proponer las actividades que puedan considerarse como servicio público.

Opinar en materia de planeación urbana y sobre la política fiscal del propio Departamento.

Concertar las actividades de las *Juntas de Vecinos*.

Recibir respuesta escrita, debidamente fundamentada y motivada por parte de las autoridades, de sus opiniones y propuestas.

Consideramos que el Consejo Consultivo del Distrito Federal intenta ser un órgano que represente a los habitantes de dicha entidad federativa, a pesar de ser su elección indirecta.

Se hace notar que el Consejo Consultivo del Distrito Federal también tiene facultades muy reducidas pues funciona como órgano consultivo y de opinión, siendo muy difícil evaluar hasta qué punto influye en las decisiones del Departamento del Distrito Federal. Conserva casi las mismas atribuciones que le otorgaba la Ley Orgánica de 1970.

#### 4.5. **El Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal y su relación con la *participación ciudadana*.**

Este ordenamiento es el conjunto de normas administrativas subordinadas a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

El Reglamento Interior del Departamento citado se fundamenta en el artículo 89 fracción I de la Constitución y en los artículos 3 y 4 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

Así como en el artículo 44 fracción II de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La disposición en estudio consta de 77 artículos distribuidos en trece capítulos, más 6 artículos transitorios.

El Reglamento Interior en vigor fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de enero de 1984 y abroga el Reglamento Interior de la misma entidad administrativa publicado el 6 de febrero de 1979.

El Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal cumple con los objetivos de la Ley Orgánica de la propia entidad, facilitando su aplicación.

Además de las unidades administrativas centralizadas que mencionamos al hablar de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, el reglamento en estudio consigna 3 Coordinaciones Generales, 30 Direcciones Generales, la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, la Academia de Policía y la Dirección de Responsabilidades y Sanciones, entre otras; y como órganos desconcentrados se añaden a las Delegaciones; los Almacenes para los Trabajadores del Departamento del Distrito Federal; la Comisión de



Vialidad y Transporte Urbano; el Servicio Público de Boletaje Electrónico; la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Agropecuario del Distrito Federal; el Servicio Público de Localización Telefónica y la Comisión de Ecología.

Asimismo, las unidades administrativas que concretamente determine el propio reglamento, apoyarán el desarrollo de las entidades paraestatales correspondientes.

Además, el capítulo XI del mismo reglamento está dedicado a los órganos de colaboración vecinal y ciudadana. Dicho capítulo será analizado en la siguiente sección.

Por otra parte, se hace notar que existe una ambigüedad en relación con la Comisión Interna de Administración y Programación, debido a que no se especifica si es una unidad administrativa centralizada o un órgano desconcentrado.

El reglamento restringe a un artículo el capítulo referente a dicha Comisión, mismo que se limita únicamente a considerar a la Comisión Interna de Administración y Programación como simple "mecanismo de participación" sin asignarle la calidad de órgano de cualquier tipo.

#### 4.5.1.

#### **Capítulo XI del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal. *Acerca de los órganos de colaboración vecinal y ciudadana.***

Este capítulo explica cómo deben integrarse los órganos de colaboración vecinal y ciudadana.

Los Comités de Manzana, previa convocatoria de la Delegación, serán designados por elección popular. Estarán formados por un Jefe de Manzana, un secretario y tres vocales como mínimo.

Las Asociaciones de Residentes se integrarán con los Jefes de Manzana de la Delegación. La directiva se elegirá por cada Asociación y se constituirá con un presidente, un secretario y tres vocales como mínimo.

Las *Juntas de Vecinos* estarán formadas por todos los presidentes de las Asociaciones de Residentes de la Delegación, su directiva la formarán un presidente, un secretario y tres vocales como mínimo, electos en asamblea.

El Consejo Consultivo lo integrarán los presidentes de las *Juntas de Vecinos*. Este órgano, por lo menos una vez al mes, celebrará sesión ordinaria, la cual será pública.

Los miembros de los órganos de colaboración vecinal y ciudadana durarán en su encargo tres años y no podrán ser nombrados para el período siguiente.

En relación con la forma de elección de estos órganos podemos decir que la de los Comités de Manzana es la única que se realiza en forma directa y popular; ya que los demás órganos de colaboración eligen a su directiva en asamblea.

Se hace notar que el reglamento establece que serán las autoridades delegacionales las que convoquen a las elecciones de los Comités de Manzana. En lo cual estamos de acuerdo, pues es necesario que alguien organice a la ciudadanía y apoye la formación de estos órganos de carácter cívico que tienen un origen popular y representan los intereses e inquietudes de la comunidad. De este aspecto hablaremos con mayor amplitud más adelante..

#### 4.6.

#### **El Reglamento de Integración de las Juntas de Vecinos del Distrito Federal.**

Este ordenamiento tiene su fundamento legal

en los siguientes preceptos:

Artículos 5, párrafo cuarto; 73, fracción VI, base primera; 89, fracción I y 92, de la Constitución General de la República; artículos 1, 3, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 23, 25, 26 y 27; así como 4 y 5 transitorios de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 29 de diciembre de 1970.

El presente reglamento fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de septiembre de 1972 y a la fecha no ha sido reformado.

El Reglamento de Integración de las Juntas de Vecinos del Distrito Federal en vigor, está integrado por 17 artículos y 3 artículos transitorios.

#### 4.6.1.

#### **Síntesis del Reglamento de Integración de las Juntas de Vecinos del Distrito Federal y comentarios al mismo.**

El reglamento citado, regula la forma de integración y registro de las *Juntas de Vecinos* del Distrito Federal.

Cada una de las dieciséis Delegaciones del Distrito Federal tendrá una *Junta de Vecinos*, integrada por vecinos honorables y responsables.

Cada Junta contará, por lo menos, con 20 miembros de los cuales serán 4 mujeres como mínimo y 2 jóvenes menores de 25 años.

De lo anterior se desprende que deben estar representados los diversos integrantes de la comunidad, sin embargo creemos que existe una desproporción en cuanto a la distribución de estos integrantes en las *Juntas de Vecinos*.

El reglamento en estudio establece que los requisitos para pertenecer a una *Junta de Vecinos* son:

Tener la ciudadanía mexicana.

18 años cumplidos.

Gozar plenamente de sus derechos.

Tener arraigo y residencia en la Delegación respectiva.

No estar ejerciendo funciones públicas, ni ser oficial, ni jefe de las fuerzas armadas de la nación, ni de la judicatura; ni directivo de algún *partido político*, ni ministro de algún culto religioso y tampoco estar ocupando algún cargo de elección popular.

En relación con estos requisitos solamente habría que agregar los que se mencionan en artículos anteriores y que son honorabilidad, responsabilidad e interés por la comunidad, entre otros.

Por otra parte, estamos de acuerdo en que los miembros de las *Juntas de Vecinos* no deben ocupar cargos públicos, ni del ejército, ni tampoco ser directivos de algún *partido político*, pues definitivamente estas actividades influirían en sus funciones como miembros de las Juntas, además de que en dichos órganos no se pretende discutir plataformas políticas, que sería el caso de los *partidos políticos*, sino necesidades que afectan la vida cotidiana de la comunidad.

El Reglamento de Integración de las Juntas de Vecinos del Distrito Federal ordena que cada Delegado escoja de entre los vecinos más notables por su *participación ciudadana* a los que formarán la *Junta de Vecinos* de su Delegación.

Los nombres de dichos vecinos serán presentados por el Delegado al Jefe del Departamento del Distrito Federal, el cual decidirá y firmará los nombramientos de los integrantes de las *Juntas de Vecinos*, mismos que se regis-

trarán en las oficinas del Consejo Consultivo del Distrito Federal por el Delegado respectivo.

El cargo de miembro de una *Junta de Vecinos* dura tres años y es honorífico.

Los Delegados harán saber a los miembros de las *Juntas de Vecinos* su nombramiento y los convocarán a sesión dentro de los quince días siguientes a su designación para proceder a instalar las Juntas.

En la reunión citada, se elegirá presidente, suplente y secretario de actas. El Delegado o su representante asistirán como observadores.

El Delegado remitirá una copia del acta al Jefe del Departamento del Distrito Federal en la cual conste la elección y toma de posesión de la directiva de la *Junta de Vecinos*, para su registro, y otra, a las oficinas del Consejo Consultivo.

En relación con lo antes expuesto, consideramos muy conveniente que sea cada Delegado quien elija a los miembros de la *Junta de Vecinos* correspondiente, así se evitan pugnas ideológicas y divisiones entre los vecinos de la Delegación.

Ya que los órganos de colaboración vecinal y ciudadana tratan de proteger el interés de la comunidad, al ser seleccionados los integrantes de la Junta por una autoridad, conforme a los criterios establecidos en la ley, se impide que determinados grupos hagan valer sus intereses particulares y utilicen a la *Junta de Vecinos* para lograr el beneficio de unos cuantos.

Otro aspecto importante de señalar es que desgraciadamente la ciudadanía en general se muestra indiferente para organizarse y hacer funcionar estos órganos por sí misma. Es decir, no existe una *participación ciudadana* espontánea.

En la práctica, son las comunidades populares las que se unen y utilizan realmente estos canales para hacer llegar sus demandas y sugerencias a las autoridades, movidas principalmente por la carencia de servicios públicos en los lugares en que habitan.

Continuando con las disposiciones del Reglamento de Integración de las Juntas mencionadas, éstas llevarán a cabo, una vez al mes sesiones ordinarias.

Los miembros de estos órganos terminan su cargo por separación o destitución.

Los motivos de separación son:

Perder la ciudadanía mexicana;

No ser vecino de la Delegación respectiva;

Ser designado para un puesto de elección popular.

Ser nombrado oficial, jefe de las fuerzas armadas de la nación, funcionario público, miembro de la judicatura, directivo de algún *partido político* o miembro de algún culto religioso; y

Tener dictado en contra suya auto de formal prisión por delito intencional, mientras dure el proceso.

Los motivos de destitución son:

Haber faltado sin razón justificada a las sesiones a que haya convocado la Junta, más de seis veces en un año a partir del día de la toma de posesión;

No cumplir, injustificadamente las comisiones que se le hayan asignado;

Hacer mal uso de su nombramiento; y

Ser condenado por algún delito.

Una vez integrado el expediente para separar o destituir del cargo a algún miembro de la *Junta de Vecinos* y después de haberlo escuchado, el caso se someterá por el Delegado a la aten-

ción del Jefe del Departamento del Distrito Federal, quien decidirá sobre el asunto.

Estamos de acuerdo con las causas de separación y destitución que establece este reglamento; aunque es necesario aclarar que en la ley se confunden los impedimentos con las sanciones.

Por lo tanto, de los motivos de separación antes enunciados podemos decir que el no ser vecino de la Delegación respectiva; ser designado para un puesto de elección popular; y ser nombrado oficial, jefe de las fuerzas armadas de la nación, funcionario público, miembro de la judicatura, directivo de algún *partido político*, o miembro de algún culto religioso, son en realidad impedimentos para ejercer el cargo de miembro de la *Junta de Vecinos*.

El resto de las causas de separación y todas las de destitución que señala la ley, sí las consideramos como tales, pues se imponen como sanción.

Además, hay que recordar que existe otra forma de terminación en el cargo de miembro de la *Junta de Vecinos* y la constituye el hecho de cumplir en forma normal los tres años que marca la ley para desempeñarlo.

Por otra parte, el hecho de que sea el Jefe del Departamento del Distrito Federal quien resuelva sobre estos casos, demuestra la importancia que tienen los órganos de colaboración vecinal y ciudadana para el gobierno de la citada entidad federativa.

#### 4.7.

#### **El Reglamento Interno de las Juntas de Vecinos del Distrito Federal.**

La base legal de este reglamento se encuentra en el artículo 22 de la Ley Orgánica del Depar-

tamento del Distrito Federal de 29 de diciembre de 1970, mismo que faculta al Consejo Consultivo su expedición.

El ordenamiento en cuestión fue publicado el día 4 de julio de 1974 en el *Diario Oficial de la Federación* y, al igual que el anterior, hasta el momento no ha sido modificado.

El Reglamento Interno de las Juntas de Vecinos consta de 32 artículos distribuidos en siete capítulos y un sólo artículo transitorio.

#### 4.7.1.

### **Síntesis del Reglamento Interno de las Juntas de Vecinos del Distrito Federal y comentarios al mismo.**

Este reglamento, como ya se dijo, está dividido en siete capítulos, los cuales se enuncian a continuación:

- Capítulo I. *Organización.*
- Capítulo II. *De la integración e instalación de las Juntas de Vecinos y de su registro.*
- Capítulo III. *De las atribuciones y obligaciones de las Juntas de Vecinos.*
- Capítulo IV. *Del presidente.*
- Capítulo V. *Del secretario.*
- Capítulo VI. *Funcionamiento interno.*
- Capítulo VII. *Causas de separación o destitución de los miembros de las Juntas de Vecinos.*

El Reglamento Interno de las Juntas de Vecinos del Distrito Federal es un ordenamiento en su mayor parte reiterativo, por esta razón sólo reseñaremos aquellos capítulos cuyo contenido no hemos mencionado antes, sin embargo comentaremos todos en forma general.

En cuanto a los capítulos de *Organización; De*



*la integración e instalación de las Juntas de Vecinos y de su registro; y de Causas de separación o destitución de los miembros de las Juntas de Vecinos*, el ordenamiento en estudio transcribe casi en su totalidad las disposiciones concernientes a estos asuntos que contiene el Reglamento de Integración de las Juntas de Vecinos del Distrito Federal.

En relación con el capítulo *De las atribuciones y obligaciones de las Juntas de Vecinos*, sucede lo mismo, este ordenamiento menciona nuevamente las funciones y deberes que engloba la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

A continuación haremos una reseña de cada uno de los capítulos restantes del Reglamento Interno de las Juntas de Vecinos, los cuales corresponden a los números IV, V y VI.

#### Capítulo IV. *Del presidente.*

Sus atribuciones son:

Dirigir las sesiones ordinarias y extraordinarias.

Concurrir como miembro del Consejo Consultivo a las sesiones que éste convoque.

Ocuparse de la observancia legal en el funcionamiento de la *Junta de Vecinos*.

Presentar a la Junta las comisiones que se formarán con objeto de atender los problemas de la Delegación.

Consultar con la Junta los estudios, propuestas y pareceres que expresen las comisiones citadas.

Enviar al Consejo Consultivo, dentro de los quince primeros días de cada mes, el informe mensual de la *Junta de Vecinos*.

Representar al órgano citado frente a cualquier autoridad.

Cuando el presidente sea reemplazado en forma temporal por su suplente o secretario, éstos lo comunicarán al Delegado y al Consejo Consultivo.

#### Capítulo V. *Del secretario.*

Compete a este directivo:

Encargarse del libro de actas.

Atender la correspondencia de la *Junta de Vecinos*.

Cuidar que los acuerdos de la Junta y las disposiciones que establezca el presidente para que éstos se lleven a cabo, sean acatados.

Elaborar de conformidad con el presidente la orden del día de las sesiones, así como las convocatorias de las mismas.

Confirmar la existencia del *quórum*.

Levantar y asentar las actas de las sesiones.

Los secretarios avisarán oportunamente al Delegado respectivo de la orden del día de las sesiones a que convoquen las *Juntas de Vecinos* para que el Delegado juzgue si es necesaria su presencia.

A través del secretario, las *Juntas de Vecinos* podrán solicitar la asistencia del Delegado si el tema a tratar, en opinión de la Junta, así lo reclama. Se hace notar que en caso de contar con la asistencia del Delegado, éste carece de voto.

#### Capítulo VI. *Funcionamiento interno.*

Las *Juntas de Vecinos* celebrarán sesiones ordinarias una vez al mes, y su duración será la necesaria para atender los asuntos comprendidos en la orden del día.

También realizarán sesiones extraordinarias a petición del Delegado; del presidente de la Junta; del Consejo Consultivo o de la mayoría de los miembros de la propia Junta.

El *quórum* requerido será por lo menos de la

mitad más uno de los integrantes de la Junta, las decisiones se aprobarán por el voto de la mayoría, en caso de empate el presidente tendrá voto de calidad.

El secretario dirigirá la sesión a falta del presidente y de su suplente.

En caso de ausencia temporal del secretario, éste será substituido por el miembro de la Junta que nombre el presidente.

El presidente suplente asumirá el carácter de titular cuando falte definitivamente éste y la asamblea designará nuevo presidente suplente.

En ausencia definitiva del presidente suplente y del secretario la asamblea de la Junta señalará a las personas que ocuparán estos cargos.

En el libro de actas se harán constar los acuerdos de las sesiones, mismos que firmarán el presidente y el secretario. Se remitirá copia del acta al Delegado y al Consejo Consultivo.

Las comisiones de la *Junta de Vecinos* se integrarán con los grupos de personas que proponga el presidente.

Las propuestas, pareceres e investigaciones que elaboren las comisiones se presentarán por el presidente a la aprobación de la Junta, y en caso de que procedan se remitirá copia al Delegado y al Consejo Consultivo.

Los Delegados informarán a las Juntas el curso que siguieron los asuntos que éstas le presentaron.

Las propuestas, dictámenes o pareceres que expresen las *Juntas de Vecinos* no comprometen de ninguna manera a los Delegados ni al Departamento del Distrito Federal.

A través de los Delegados se llevarán a cabo las relaciones entre el Departamento del Distrito Federal y las *Juntas de Vecinos*.

Dichas Juntas también podrán apelar al Consejo Consultivo a través del secretario del mismo Consejo.

Los integrantes de las *Juntas de Vecinos* no podrán reunir dinero, ni valores, tampoco gestionar asuntos que no correspondan a las Juntas ante las dependencias del Departamento del Distrito Federal, salvo los rigurosamente personales, familiares o profesionales, pero sin hacer alarde de su calidad de miembros de las *Juntas de Vecinos*.

Como puede apreciarse, estos capítulos aportan procedimientos mínimos para el funcionamiento interno de las Juntas; asimismo las atribuciones y deberes del presidente y el secretario son muy generales.

En este reglamento se olvida mencionar la función que desempeñarán los vocales, que tendrán que ser tres por lo menos, como lo ordena el Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal y los cuales además forman parte de la directiva de las *Juntas de Vecinos*.

Además, existe un precepto muy desalentador en este Reglamento Interno de las Juntas de Vecinos del Distrito Federal, y es el que menciona que las propuestas, dictámenes y criterios de las Juntas no obligan en ninguna forma a los Delegados, ni al Departamento del Distrito Federal. (Artículo 27).

#### 4.8.

#### **Consulta Popular.**

Antes de desarrollar este tema, es necesario aclarar que tanto éste como los dos siguientes que tratan del Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro; y del Comité de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal tie-

nen su base constitucional en el artículo 26 que establece la organización de un sistema de planeación democrática para el desarrollo nacional.

El 5 de enero de 1983 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley de Planeación, misma que señala las pautas elementales para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo que regirá durante el período constitucional que le corresponde al actual Presidente de la República.

El ordenamiento citado fija, entre otras, las bases de formación y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, así como las bases para impulsar y asegurar la participación democrática de los diferentes grupos sociales y de los particulares en la realización del Plan Nacional de Desarrollo.

La Ley de Planeación ha instituido una forma de *participación popular* en México, constituida por la Consulta Popular, que se regula en el artículo 20 de la propia ley y que a la letra dice:

"En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta Ley.

Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación; de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de con-

sulta popular que al efecto se convocarán. Asimismo, participarán en los mismos foros los diputados y senadores al Congreso de la Unión.

Para tal efecto, y conforme a la legislación aplicable, en el Sistema deberán preverse la organización y funcionamiento, las formalidades, periodicidad y términos a que se sujetarán la participación y consulta para la planeación nacional del desarrollo."<sup>14</sup>

En el Distrito Federal se convocó a un Foro de Consulta Popular para la Planeación Democrática de la Ciudad de México, el cual mencionamos al principio de este capítulo (4.3.3.), con objeto de captar las opiniones, preocupaciones y planteamientos de los diferentes sectores de la sociedad y con estos elementos determinar los lineamientos del proceso de desarrollo socioeconómico de la metrópoli.

En dicho foro, se trataron doce temas primordiales, a saber: desarrollo urbano y ecología; vivienda; desarrollo industrial y comercial; abasto y consumo popular; desarrollo agropecuario y forestal; desarrollo social; educación y cultura; seguridad y justicia; servicios públicos; transporte público y vialidad; descentralización y desconcentración\*; y demandas ciudadanas por Delegación.

\*En relación con estos conceptos, a continuación ofrecemos nuestra definición *lato sensu* de los mismos. La descentralización es una forma de organización administrativa en la que se encargan a organismos autónomos, ciertas actividades del Estado.

Dichos organismos no tienen una vinculación jerárquica con la administración pública centralizada.

Por su parte, la desconcentración es una forma de organización administrativa en la que se encargan a órganos de la propia administración pública centralizada, determinadas actividades del Estado en forma limitada con el objeto de hacer más eficiente la administración.

Dichos órganos guardan una relación jerárquica con la administración pública centralizada.

Asimismo, creemos conveniente mencionar la diferencia que hace, de estas dos formas de organización administrativa, Miguel Acosta Romero en su libro *Teoría General del Derecho Administrativo*, 5a. edición, pág. 209.

#### "Desconcentración

1. Órgano inferior subordinado a una Secretaría, Departamento de Estado o a la Presidencia.
2. Puede contar o no con personalidad jurídica.
3. Puede contar o no con patrimonio propio.
4. Posee facultades limitadas.

#### Descentralización

1. Órgano que depende indirectamente del Ejecutivo Federal.
2. Tiene invariablemente personalidad jurídica.
3. Siempre tiene patrimonio propio.
4. Posee facultades más autónomas."

A nivel nacional se han llevado a cabo también foros de Consulta Popular con diversos tópicos o asuntos de importancia general, lo mismo ha ocurrido a nivel estatal.

La actividad del gobierno mexicano para fomentar la *participación popular* a través de estos foros de consulta es de elogiar, sin embargo hay que señalar que aunque entusiastas, los participantes de los foros antes mencionados no representaron a la comunidad vecinal afectada por los problemas tratados.

Además, no basta que las ponencias sean seleccionadas y leídas en público, tampoco que sean publicadas, es necesario que las tesis aportadas se traduzcan en acciones de contenido social.

Una vez establecidos los foros de Consulta Popular, concierne al gobierno adoptar las medidas y acciones necesarias a fin de elevar la conciencia cívica de los habitantes de la República mexicana y lograr que estos foros constituyan la auténtica voluntad popular que proponga soluciones a los heterogéneos y difíciles problemas que se presentan en el desarrollo de nuestro país.

#### 4.9.

#### **El Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro.**

Es importante señalar que existen otros programas de desarrollo, sin embargo el arriba citado es el que nos interesa estudiar.

En primer lugar, el programa será explicado en forma general, debido a su amplitud. A continuación trataremos de la vinculación que tiene con la *participación popular*.

Este programa es una respuesta para lograr

un mejor equilibrio entre la ciudad de México y el resto del país.

En el mismo se establece que "... la estrategia del Programa se desenvuelve en dos direcciones: reordenar el crecimiento de la ciudad de México en conjunto con su Zona Metropolitana y, simultáneamente, impulsar el desarrollo rural integral y la fortaleza de las ciudades medias de la Región Centro.

El reordenamiento de la metrópoli exige hacer frente a las prioridades de abastecimiento y consumo racional del agua, control en el uso del suelo, ordenamiento de la vialidad y el transporte, control ambiental y protección ecológica, establecimiento de un sistema de información metropolitana para la planeación, mejoramiento de la seguridad ciudadana y saneamiento paulatino pero firme de la situación financiera del Distrito Federal y del estado de México.

El fortalecimiento de la Región Centro lleva a impulsar la desconcentración industrial selectiva, apoyar la realización de obras de infraestructura y de comunicación interregional, equipamiento urbano, descentralización de los servicios administrativos de educación, salud y desarrollo rural integral, y fortalecimiento de los municipios."<sup>15</sup>

Es importante precisar que la zona metropolitana abarca las dieciséis Delegaciones políticas del Distrito Federal, cincuenta y tres municipios del estado de México y un municipio del estado de Hidalgo.

Por su parte, la región centro comprende los estados de Hidalgo, México, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala.

Desde hace varios años, existe en la ciudad



de México un grave problema, que consiste en la excesiva concentración de actividades económicas, políticas y culturales; así como de población y servicios básicos.

El programa propone como alternativa para solucionar dicho problema, mejorar las condiciones de vida y de trabajo en la ciudad de México mediante el robustecimiento del desarrollo integral de los estados.

#### 4.9.1.

#### **Relación del Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro con la *participación popular*.**

El tipo de crecimiento que ha seguido la zona metropolitana de la ciudad de México, así como el ritmo apresurado con que ha crecido, han provocado deformaciones y desproporciones que están afectando a sus habitantes.

La estrategia de desarrollo que propone el programa en relación con estos aspectos consiste en asentar un desarrollo social en la ciudad de México, para ello se incrementará la acción ciudadana en la solución de sus problemas.

Los problemas de la zona metropolitana de la ciudad de México exigen la participación de la población para ser resueltos.

En los lineamientos (del programa) para estimular la participación social se establece que "Las acciones de gobierno recogerán e introducirán en sus planteamientos las propuestas que surjan de la experiencia de las comunidades para asegurar nuevas soluciones a los problemas que hoy se manifiestan en forma ampliada."<sup>16</sup>

Asimismo se mejorará la capacidad de orga-

nización de la comunidad con el objeto de que gestione por sí misma sus demandas y se impulse la acción de grupos organizados.

Continuando con los lineamientos, "Se promoverá la participación de la población en la vigilancia y supervisión de las acciones que realice el sector público. La participación social deberá ser elemento activo en el control de la aplicación de las normas y políticas que se establezcan, notificando a las autoridades locales cualquier irregularidad."<sup>17</sup>

Además, la *participación popular* es útil para determinar el empleo adecuado y costo del abastecimiento de recursos naturales y energéticos.

También la reflexión por parte de la comunidad sobre los problemas que aquejan a la ciudad favorece en alguna medida su resolución.

Por lo que se refiere a la instrumentación del programa y su relación con la participación social, diremos que son tres los organismos involucrados en ello:

Los Comités de Planeación del Desarrollo (COPLADE) de los estados que integran la región centro, así como el COPLADE del Distrito Federal, al cual dedicaremos nuestro siguiente apartado;

La Comisión de Conurbación del Centro; y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

A continuación citaremos en qué consiste la intervención de cada uno de ellos.

"Los Comités de Planeación del Desarrollo (COPLADE) de los estados de Hidalgo, México, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala son pieza central en la instrumentación de este Programa, por ser ahí donde se coordina la acción de las secretarías de Estado con las prioridades de los

gobiernos estatales y se concierta la participación de los sectores de la sociedad en torno a los proyectos de desarrollo.

El COPLADE es la institución fundamental de la participación social en la planeación del desarrollo, da cabida en él a los planteamientos de los gobiernos municipales y de todos los sectores de la sociedad y coordina, de manera permanente, la respuesta federal y estatal a las demandas que ellos plantean para lograr una eficaz asignación de los recursos públicos.”<sup>18</sup>

“La Comisión de Conurbación del Centro coadyuvará a la instrumentación de este Programa coordinando las acciones que aseguren el cumplimiento de los objetivos planteados en la integración regional de la Zona. Asimismo, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología vigilará la congruencia de los proyectos de desarrollo urbano, infraestructura y equipamiento con los objetivos del Programa.”<sup>19</sup>

Además, para tener una idea más clara de lo anterior, podemos enumerar algunas acciones que necesitan ser concertadas con la sociedad como son: la utilización conveniente del agua, la proporcionada ocupación del suelo, la organización eficaz del transporte, la preservación y purificación del medio ambiente, la observación de las obligaciones fiscales con el objeto de fortalecer las acciones públicas y el armónico funcionamiento de la actividad productiva, entre otras.

Por lo que se refiere a la revisión y adecuación de los ordenamientos legales en vigor. Los ejecutivos de los estados y del Distrito Federal presentarán iniciativas a los congresos locales y al Congreso de la Unión para que se lleven a cabo las modificaciones convenientes.

El programa señala, en relación con lo anterior, que "Estas iniciativas se basarán en la revisión y evaluación realizadas por los COPLADE con la participación de asociaciones, juntas de vecinos, sindicatos, partidos políticos y otras organizaciones de la sociedad."<sup>20</sup>

En conclusión, el Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro es un esfuerzo por tratar de detener el anárquico crecimiento de la zona metropolitana de la ciudad de México.

Además, a nuestro parecer, el aspecto más acertado de este programa consiste en la participación, de la población que se permite y estimula, en la toma de decisiones y responsabilidades que afectan sus condiciones de vida.

#### 4.10.

#### **El Comité de Planeación para el Desarrollo (COPLADE) del Distrito Federal y su relación con la *participación popular*.**

Este Comité se crea por decreto presidencial publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de octubre de 1983:

La definición del mismo la encontramos en el artículo primero del decreto mencionado, que a la letra dice:

"Se crea el Comité de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal, como órgano de apoyo para la formulación, actualización, instrumentación y evaluación de programas de desarrollo de la entidad, así como para propiciar y promover la participación y colaboración de los diversos sectores de la sociedad en dichas tareas."<sup>21</sup>

El COPLADE del Distrito Federal está integrado por el Jefe del Departamento, que actúa como Presidente, un Coordinador General, los

titulares de las Unidades Administrativas del Distrito Federal que designe el Jefe del Departamento, los titulares de las Delegaciones del Distrito Federal, y los representantes de los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cuando las cuestiones a tratar en el Comité se vinculen con sus obligaciones o facultades.

También se llamará a participar en dicho Comité, a los senadores y diputados del Distrito Federal, al Consejo Consultivo del Distrito Federal, a los representantes de las organizaciones de trabajadores, de campesinos, de las sociedades cooperativas, de los centros de investigación y educación superior, de las universidades, de los organismos empresariales del Distrito Federal, y a todas aquellas representaciones de la sociedad cuyas actividades deban tomarse en cuenta para la planeación del desarrollo del Distrito Federal.

Con este impulso a la *participación popular*, se establece un activo mecanismo para concertar la acción pública e incrementar la participación de los habitantes del Distrito Federal en los asuntos primordiales de la sociedad.

El COPLADE del Distrito Federal tendrá, entre otras funciones, la de reunir las opiniones de la población relacionadas con la formulación y evaluación de los programas de inversión, gasto y financiamiento para el Distrito Federal.

Así como favorecer la participación democrática del sector social, público y privado, de la entidad.

Por otra parte, en su Reglamento Interno se establecen las disposiciones referentes a la organización, funcionamiento y operación del COPLADE y de sus comisiones y grupos de trabajo. (Ver ANEXO 4).

## **CAPITULO QUINTO**

### **5. REFERENDUM**

#### **Sumario**

- 5.1. Definición.
- 5.2. Antecedentes históricos.
  - 5.2.1. La antigua Grecia.
  - 5.2.2. La antigua Roma.
  - 5.2.3. La Landsgemeinde.
  - 5.2.4. Origen del referéndum en Suiza.
- 5.3. Naturaleza jurídica del referéndum.
- 5.4. Democracia semidirecta y soberanía popular.
- 5.5. Referéndum y plebiscito.
  - 5.5.1. Origen del término "referéndum".
  - 5.5.2. Origen del término "plebiscito".
  - 5.5.3. Diferentes posiciones sobre los conceptos "referéndum" y "plebiscito".
- 5.6. Referéndum obligatorio y referéndum facultativo.
- 5.7. Aplicación del referéndum en México.
  - 5.7.1. La Reforma Política en México.
  - 5.7.2. El referéndum en la Constitución mexicana.
  - 5.7.3. Capítulo VI de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Acerca de la participación política de los ciudadanos.

## CAPITULO QUINTO

### 5. REFERENDUM

#### 5.1

#### **Definición.**

En el capítulo segundo (2.2.4.), se dio una definición *lato sensu* del *referéndum*.

Pues bien, ya que este capítulo lo dedicaremos al estudio específico de dicha institución política, ofrecemos a continuación una definición más detallada de la misma.

Xifra Heras considera que el *referéndum* "Es un procedimiento por el que se llama al cuerpo de ciudadanos a decidir sobre un acto público, generalmente de naturaleza normativa. Se manifiesta de ordinario como una decisión del cuerpo electoral en el proceso legislativo de la que depende de eficacia o validez de la ley a que se refiere."<sup>1</sup> (\* SIC)

De lo anterior se desprende que el *referéndum* como forma de participación política permite a los ciudadanos decidir directamente sobre los asuntos más importantes que han encomendado a sus representantes, tales como la aprobación o rechazo de una ley, para lo cual el órgano obligado o facultado legalmente convoca a la ciudadanía al *referéndum*.

Por estas características el *referéndum* es,

<sup>1</sup> En relación con esta cita, queremos aclarar que probablemente debido a un error tipográfico se colocó la palabra *de* en lugar de *la* antes de *eficacia*. Al hacer esta corrección la definición adquiere el sentido que le quiso dar el autor.

además, una de las instituciones típicas del sistema de *democracia semidirecta*, del cual hablaremos más adelante.

## 5.2.

### **Antecedentes históricos.**

En este apartado trataremos solamente los principales antecedentes del *referéndum* que se dieron en la antigüedad griega y romana.

Hablaremos de la *Landsgemeinde*, haciendo una extensa descripción de esta institución por considerarla un ejemplo aun vigente de *participación ciudadana* directa.

Para concluir esta sección mencionaremos algunos datos del origen del *referéndum* en Suiza, país al que se le considera por excelencia, prototipo de la institución política que nos ocupa.

### 5.2.1.

#### **La antigua Grecia.**

En la antigua Atenas encontramos por primera vez la práctica de esta institución, ya que su régimen de gobierno era el arquetipo de la democracia directa, como lo demuestra Pericles en su discurso fúnebre recogido por Tucídides.

Los ciudadanos se reunían en el *ágora* ateniense para decidir no sólo la aprobación o rechazo de leyes; sino otros asuntos públicos de gran trascendencia como eran la declaración de guerra, la negociación de la paz, el nombramiento de magistrados y jefes militares, —aunque en este caso era más frecuente la elección por sorteo—, por citar algunos.

Además, hay que recordar que en la antigua Grecia sólo los ciudadanos eran titulares de derechos políticos, por lo tanto sólo a ellos competía resolver lo relativo al gobierno de la ciudad.



Es explicable el ejercicio de la democracia pura en la antigua Atenas, si se toma en cuenta lo limitado de su extensión territorial y el reducido número de ciudadanos que tenía en proporción con el resto de los habitantes.

### 5.2.2.

#### **La antigua Roma.**

En la antigua Roma, la democracia directa, como forma de gobierno se manifestó con características similares a las que tuvo en la antigua Atenas.

Los ciudadanos romanos se congregaban en el *forum* para discutir los asuntos más importantes.

Nos dice Polibio en relación con la intervención del pueblo en las funciones públicas:

"El tiene el poder de adoptar o de rechazar las leyes, lo cual es su prerrogativa esencial, asimismo delibera sobre la guerra y sobre la paz. Por las alianzas, los convenios, los tratados que sanciona, los ratifica o los rechaza, sería dable afirmar con razón que es el pueblo el que tiene la mayor parte del gobierno y que la Constitución romana es democrática."<sup>2</sup>

Del mismo modo que en Atenas, únicamente los ciudadanos romanos, quienes eran minoría de la población, disfrutaban de las facultades políticas.

### 5.2.3.

#### **La *Landsgemeinde*.**

La *Landsgemeinde* o asamblea popular que actualmente perdura en algunas comarcas suizas, existió desde 1291 hasta 1928 en el cantón de Uri; y en Schwyz y Zug desde mediados del siglo XIII hasta 1848.

En la Edad Media la *Landsgemeinde* formaba parte de varios pactos medievales, se la consi-

deraba como la unidad con capacidad para tener derechos y obligaciones, su formación era muy parecida a la de una ciudad, en la que destacaban dos características primordiales: el ser una comunidad campesina y no urbana y el contar con determinados poderes fundamentales ejercidos por la asamblea general de ciudadanos y no por representantes.

En esta época los ciudadanos acudían armados a las reuniones.

Actualmente se conserva esta institución en el cantón de Glaris, y en los medios cantones de Appenzell y Unterwalden.

Xifra Heras nos dice al respecto: "Las *Lands-gemeinde* son asambleas generales de todos los electores, que se reúnen periódicamente y en las que el pueblo ejerce directamente el poder soberano."<sup>3</sup>

Dichas reuniones cuando son ordinarias se llevan a cabo anualmente al aire libre el último domingo de abril o el primero de mayo.

Las reuniones extraordinarias se llevan a cabo bajo tres supuestos: a solicitud del Consejo cantonal; a petición de un determinado número de municipios o electores; o bien por acuerdo tomado en la reunión ordinaria.

Se considera un deber cívico participar en la *Landsgemeinde* desde los veinte hasta los sesenta años de edad.

Xifra Heras agrega "Preside la *Landsgemeinde* el *Landmann* o Presidente del Consejo cantonal, y las funciones de la misma son fundamentalmente legislativas y electorales. Entre las primeras figura la revisión de la Constitución, la aprobación (y a veces discusión) de los proyectos de ley, la aprobación del presupuesto, la concesión de la nacionalidad, la autorización de

decretos financieros y la creación y suspensión de cargos y empleos. Las funciones electorales se centran fundamentalmente en el nombramiento de los miembros del Consejo ejecutivo del Cantón (y entre ellos al *Landmann*), de los funcionarios superiores, de algunos jueces y magistrados y de los miembros de la comisión examinadora del presupuesto."<sup>4</sup>

Como puede observarse, esta institución se desarrolló más a nivel cantonal que a nivel federal, probablemente por las facilidades que implica el que estos cantones cuenten con una pequeña población.

#### 5.2.4.

#### **Origen del *referéndum* en Suiza.**

Se dice que el *referéndum* es una institución típicamente suiza.

En el valle de los Grisones en el siglo XVI, el pueblo se congregaba en asambleas para deliberar y sancionar asuntos de interés general para la comunidad.

A este procedimiento que se utilizaba sólo para decidir cuestiones de tipo local se le llama *referéndum*.

Fue a partir del siglo XIX que se empezó a regular constitucionalmente.

#### 5.3.

#### **Naturaleza jurídica del *referéndum*.**

De acuerdo con la doctrina más calificada, Carré de Malberg, Laferrière, Burdeau y Duguit, el *referéndum* "constituye un acto decisorio autónomo que, sumándose al de los representantes, da origen a la ley, la cual sólo adquiere validez y eficacia una vez que ha sido sometida a la votación popular y adoptada por ella."<sup>5</sup>

Por lo tanto a la participación del pueblo, como cuerpo electoral, en el proceso legislativo

se le asigna como naturaleza jurídica el carácter de acto de decisión.

Es decir, la vigencia de la ley se adquiere por la aprobación popular.

#### 5.4.

#### **Democracia semidirecta y soberanía popular.**

Es necesario aclarar que el concepto de *referéndum* está íntimamente unido al de *democracia semidirecta* y al de *soberanía popular*.

Por lo tanto, vamos a definir dichos conceptos para comprender con mayor claridad esta institución política.

Miguel Lanz Duret nos dice, "El gobierno semidirecto es un sistema bajo el cual las asambleas legislativas electas no votan las leyes sino ad referéndum, es decir, bajo condición de someterlas posteriormente a la aprobación de los mismos electores, que conservan de este modo el derecho de decir la última palabra por lo que toca a la elaboración legislativa. De este modo, con el *referéndum*, las Cámaras discuten y votan las leyes exactamente como ocurre en el sistema de gobierno propiamente representativo, pero esas leyes no son jurídicamente perfectas y obligatorias, sino hasta después de haber sido aceptadas por el pueblo mismo."<sup>6</sup>

De lo anterior se desprende que los representantes continúan al frente del gobierno, pero existen formas de participación como el *referéndum* para que la decisión final provenga directamente de los electores.

En relación con el concepto de soberanía, en general, y en virtud de que ha provocado grandes polémicas a lo largo de la historia y aun hasta nuestros días; además de que no es el objeto del presente estudio profundizar en el mis-

mo, creemos conveniente ofrecer una definición sencilla, pero que, a nuestro juicio, reúna los principales elementos que la caracterizan en nuestra Carta Magna. (Artículos 39, 40 y 41 constitucionales).

Entendemos por *soberanía popular* la voluntad del pueblo ejercida a través de sus representantes.

## 5.5.

### **Referéndum y plebiscito.**

En esta sección vamos a mencionar en primer lugar el origen de los términos *referéndum* y plebiscito; y en segundo, tomando las opiniones de algunos autores, haremos una reseña de las diferentes posiciones que existen en relación con dichos términos.

Lo anterior en virtud de que algunos autores emplean indistintamente *referéndum* y plebiscito y otros establecen ciertas diferencias entre los mismos.

Xifra Heras nos dice al respecto que "No resulta fácil llevar a cabo una distinción general y científica entre el referéndum y el plebiscito, no sólo por los puntos o zonas de contacto entre uno y otro, sino también, y sobre todo, por la diversidad de significaciones que se atribuyen al término plebiscito."<sup>7</sup>

Por último, señalaremos a *grosso modo* las características que a nuestro juicio distinguen a estas dos instituciones.

### 5.5.1.

#### **Origen del término *referéndum*.**

Durante el siglo XVI Graubünden y Valais, que actualmente son dos cantones que forman parte de la Confederación Helvética, eran distritos aliados y apenas se manifestaba en ellos el gobierno federal.

Internamente formaban federaciones de municipios, bastante desunidas. Los delegados que los municipios mandaban a la Asamblea federal del distrito, debían informar de todo asunto trascendente a sus electores, y pedir instrucciones sobre el sentido en que debían votar.

A lo anterior se le llamaba estar comisionado *ad audiendum et referendum*.

Así fue como se originó el nombre, aunque en nuestros días el término *referéndum* corresponda a la legislación hecha por el pueblo y no a lo que en un principio significó.

#### 5.5.2.

#### **Origen del término "plebiscito".**

En la antigua Roma con el término "plebiscito" se designaba a las resoluciones tomadas por el pueblo.

Teodoro Mommsen explica las principales características que tenía esta institución, de la siguiente manera:

"En su origen fue el plebiscito una decisión tomada por la plebe y sólo por ella en una Asamblea especial. He aquí los principales caracteres que le distinguen:

1o. El presidente de la Asamblea que lo vota es ordinariamente un plebeyo, uno de los funcionarios que tienen un cargo plebeyo; un tribuno o un edil del pueblo.

2o. Sólo los plebeyos toman parte en la votación.

3o. El plebiscito no es una ley popular (*lex populí*); se hace sólo para la plebe. La Asamblea sólo se reúne en consejo (*concilium*), y no en comicios; su decisión no es más que un acuerdo (*scitum*).

4o. La ley necesita dos formalidades; una previa, los auspicios, y otra complementaria, la

confirmación del senado. No sucede lo mismo respecto del plebiscito.

5o. Por último, éste no es obligatorio para toda la ciudad; no obliga más que a los plebeyos."<sup>8</sup>

### 5.5.3.

#### **Diferentes posiciones sobre los conceptos *referéndum* y plebiscito.**

García Pelayo dentro de la subdivisión que hace del *referéndum* considera al plebiscito como una de estas subdivisiones y lo define así:

"e) Plebiscito. El plebiscito es la consulta al cuerpo electoral sobre un acto de naturaleza gubernamental o constitucional, es decir, política, en el genuino sentido de la palabra. No gira en torno a un acto legislativo, sino a una decisión política, aunque susceptible quizá de tomar forma jurídica."<sup>9</sup>

Tambaro considera que "el plebiscito puede dirigirse a las siguientes finalidades: adhesión a una determinada forma de gobierno; designación de la dinastía o de la persona que independientemente de su sucesor haya de regirle; decisión sobre la cesión o la incorporación a otro pueblo de todo o parte del territorio que ocupa."<sup>10</sup>

En este mismo sentido Xifra Heras expresa que "Los plebiscitos afectan frecuentemente a cuestiones de índole territorial (agregación, segregación o fusión de territorios) y a materias relativas a la conservación o modificación de la forma de gobierno..."<sup>11</sup>

En cambio para el autor francés Duguit, "el *referendum* es una concesión hecha al gobierno directo... mientras que el plebiscito se encamina a establecer un gobierno representativo, acto por el cual delega el pueblo la soberanía en

un hombre y le encarga, a veces, hacer una Constitución.”<sup>12</sup>

Como puede observarse existe una discordancia entre Duguit en relación con las finalidades que le atribuyen al plebiscito Tambaro y Xifra Heras.

El propio Tambaro al señalar una diferencia entre estas dos instituciones dice que “el *referéndum*, en suma, es una de aquellas instituciones constitucionales que funcionan durante el ejercicio mismo de la Constitución, mientras que el *plebiscito* representa el elemento propulsor de la actividad interna constitucional. En uno y otro caso interviene el pueblo, pero en momentos y por motivos absolutamente diversos.”<sup>13</sup>

Por su parte Hauriou y Duverger se inclinan por considerar que “el plebiscito es una especie de referéndum imperfecto o deficiente desde el momento en que no ofrece ninguna alternativa al cuerpo electoral, cuya decisión se limita a suscribir o rechazar un acto elaborado previamente sin intervención alguna (ni siquiera indirecta o representativa) de los ciudadanos.”<sup>14</sup>

En una posición radical de esta tendencia, Burdeau estima que “el plebiscito es la desviación del referéndum que se produce en las dictaduras de hecho o cesarismos empíricos, que lleva siempre a la abdicación total por parte del pueblo, que se entrega totalmente a la voluntad de un jefe o de un grupo político...”

Por otra parte, el plebiscito no reconoce alternativa entre dos o más soluciones positivas, sino que en él sólo cabe elegir entre el gobierno y la falta de gobierno, entre el orden y la anarquía. De ahí que sus resultados sean siempre positivos por mayorías aplastantes, a diferen-



cia de lo que ocurre con frecuencia en los referéndums libres."<sup>15</sup>

Carl Schmitt sostiene que, "No es recomendable designar como referéndum indistintamente todos los casos de votación popular (iniciativa popular, plebiscito, etc.). Pertenece al concepto de referéndum el que se encuentre contenida en él la decisión sobre una confirmación."<sup>16</sup>

Para Biscaretti di Ruffia "el plebiscito es siempre un acto *excepcional y extraordinario* vinculado sólo a problemas *de hecho* relativos a la estructura esencial del Estado o de su gobierno. A diferencia del referéndum, el plebiscito no afecta a actos de naturaleza normativa. El objeto de esta institución son los actos políticos, las medidas de gobierno, no las decisiones legislativas."<sup>17</sup>

Ollero nos dice al respecto que "En el plebiscito el pueblo interviene para adoptar una decisión política constituyente al margen de la existencia de un texto legal cuyo trámite inicial o cuya definitiva y suprema sanción se demande. Ahora bien: un texto legal puede entrañar decisiones políticas fundamentales y tanto su iniciativa cuanto su aceptación o denegación en referéndum representan decisiones políticas. Políticamente, pues, no resulta del todo fácil hacer las distinciones precisas con carácter general y omnivalente."<sup>18</sup>

Ahora bien, entre los autores que le atribuyen un significado equivalente a estos conceptos se encuentran Sánchez Viamonte, Rafael Bielsa y Gladio Gemma, entre otros.

De las definiciones antes citadas, encontramos de manera general, las siguientes notas características en cada una de las instituciones en estudio.

En el *referéndum* predomina el aspecto jurídico, ya que se refiere a la votación popular de un acto normativo, por lo tanto es objeto de materia constitucional.

Se presenta con mayor frecuencia que el plebiscito y es utilizado como instrumento de participación directa de los ciudadanos en las democracias modernas o representativas.

En el plebiscito en cambio, prevalece el aspecto político, ya que es un pronunciamiento popular sobre hechos excepcionales no previstos constitucionalmente.

Desgraciadamente el plebiscito suele ser utilizado por gobiernos despóticos y dictatoriales para legitimar su poder autocrático.

#### 5.6.

#### ***Referéndum obligatorio y referéndum facultativo.***

Antes de entrar en materia es necesario señalar que existen diversas clasificaciones del *referéndum*. Hemos escogido la de Jorge Xifra Heras, de la cual sólo citaremos lo relativo al *referéndum obligatorio y facultativo*.

La razón de que únicamente tratemos estas dos modalidades, obedece a que son las que aparecen, con algunas variantes, en la legislación mexicana que más adelante examinaremos.

El autor mencionado nos dice que:

"c) Por su *naturaleza jurídica*, el referéndum es *obligatorio o facultativo*. El primero viene impuesto necesariamente por la Constitución para la elaboración de determinadas normas jurídicas, mientras que el segundo tiene lugar sólo si lo solicita la autoridad competente. El facultativo implica ordinariamente la fijación de un plazo a partir de la publicación de la ley durante el

cual un órgano del Estado o un cierto número de electores pueden solicitar y provocar la consulta al cuerpo electoral. Según quien lo origine el referéndum facultativo puede ser *popular* (instado por una fracción del cuerpo electoral), *gubernativo* o *presidencial* (provocado por el Gobierno o por el Jefe del Estado), *parlamentario* (originado por un *quorum* de los miembros de las Cámaras), *estatal* (solicitado por algunos Estados miembros) y *regional* (demandado por un número de regiones autónomas).<sup>19</sup>

En relación con el uso o la abstención del *referéndum facultativo*, existen opiniones como la que considera que al no llevarse a cabo la *participación popular* directa, hay una aceptación tácita que permite a la ley entrar en vigor.

Lo anterior en virtud de que las leyes materia de este tipo de *referéndum* son perfectas a partir del momento en que se votan por las cámaras.

Nos abstendremos de extendernos en este aspecto porque de hacerlo estaríamos fuera de los límites del presente estudio, tan sólo lo mencionamos en atención a que es importante tenerlo presente.

Asimismo, Pedro Cruz Villalón, desde un punto de vista político estima que la diferencia entre *referéndum obligatorio* y *facultativo* radica en que "para una asamblea constituyente, la decisión política por excelencia en materia referendaria es la de otorgar o no, en favor de un determinado órgano, la facultad de provocar la manifestación directa de la voluntad popular. Lo que equivale a añadir que la cuestión básica de todo referéndum facultativo es la de su iniciativa."<sup>20</sup>

Los criterios expuestos nos facilitarán el de-

sarrollo de nuestra siguiente sección, relativa a la aplicación del *referéndum* en nuestro país.

## 5.7. **Aplicación del *referéndum* en México.**

El desarrollo de este apartado lo haremos en el orden siguiente:

En primer término hablaremos de la Reforma Política, en forma general, porque una de sus consecuencias fue la reforma constitucional con la cual se implantó el *referéndum* como un derecho político para los habitantes del Distrito Federal.

A continuación analizaremos el precepto constitucional que consagra dicha institución política.

Por último examinaremos el capítulo VI de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal ya que en él se regulan de manera general las características del *referéndum* así como las bases formales que deben regir su procedimiento.

### 5.7.1. **La Reforma Política en México.**

A *grosso modo* podemos definir la Reforma Política como un proceso que pretende incrementar las posibilidades de la representación nacional, así como asegurar la expresión de la pluralidad ideológica y de intereses que forman la unidad democrática del pueblo mexicano.

A manera de consulta popular se celebraron del 28 de abril al 21 de julio de 1977 en el Salón Juárez de la Secretaría de Gobernación, una serie de audiencias públicas convocadas por la Comisión Federal Electoral, con el objeto de que las asociaciones políticas, instituciones académicas y ciudadanos en general expresaran libremente sus opiniones y confrontaran sus

ideas para examinar y revisar los diversos aspectos que motivaron la Reforma Política.

El resultado de esos debates fue una serie de reformas a la Constitución General de la República, propuestas por el Presidente y publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de diciembre de 1977.

Los artículos que se reformaron fueron el 6, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Carta Magna.

De esta forma se consagraron constitucionalmente las bases de la Reforma Política.

Por otra parte, Javier López Moreno nos dice en relación con los ámbitos más importantes de esta Reforma que, "Los campos comprendidos por la reforma, de acuerdo a las modificaciones constitucionales y a la ley ordinaria (LOPPE), pueden sistematizarse del siguiente modo:

1. Mayor rango legal e institucional de los partidos políticos;
2. Novedoso sistema de representación proporcional;
3. Mayor autenticidad en la calificación de las elecciones;
4. Derecho a la información, y
5. Referéndum e iniciativa popular para el Distrito Federal."<sup>21</sup>

Como puede apreciarse, los *partidos políticos* fueron uno de los principales temas de la Reforma, por ello, en nuestro siguiente capítulo, dedicado a dichas entidades, también haremos algunas referencias a la Reforma Política. Por el momento nos concretaremos a lo que concierne al *referéndum*.

### 5.7.2.

**El referéndum en la Constitución mexicana.** Como ya lo hemos mencionado, el 6 de diciem-

bre de 1977 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* varias reformas a la Constitución, entre ellas la que introduce dos formas de *democracia semidirecta* en México y que corresponde al artículo 73, fracción VI, base segunda, que a la letra dice:

"Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

...

VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes:

...

2a. Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale."<sup>22</sup>

La incorporación del *referéndum* en nuestra Carta Magna, identificada hasta entonces por consagrar solamente la democracia representativa, obedece entre otras razones a las exigencias de los ciudadanos del Distrito Federal por participar en la vida político-administrativa de su entidad.

Hasta el momento los habitantes del Distrito Federal están desprovistos de una representación como la que existe para los habitantes de los estados, en virtud de estar gobernados por el titular del Poder Ejecutivo y por un Poder Legislativo (Congreso de la Unión), elegidos por los ciudadanos de toda la República.

Los habitantes del Distrito Federal, a través del *referéndum*, tendrán derecho a intervenir en las decisiones del gobierno local.

Conforme a las indicaciones que establezca la ley respectiva, podrán aprobar o rechazar las leyes y los reglamentos que se relacionen con el gobierno y la administración, así como los que

se refieran a la prestación de servicios públicos del Distrito Federal.

### 5.7.3.

#### **Capítulo VI de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. *Acerca de la participación política de los ciudadanos.***

Este capítulo se incorpora por primera vez en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal el 29 de diciembre de 1978 y a la fecha no ha sido modificado.

De los ocho artículos que lo integran (52 a 59), nos referiremos solamente a lo que atañe al *referéndum*.

Las disposiciones que contiene regulando el *referéndum* resultan deficientes para llevar a cabo los objetivos señalados en la reforma constitucional y sobre todo para satisfacer las posibilidades de participación de los ciudadanos del Distrito Federal, como veremos después de analizar este capítulo.

En primer lugar, el capítulo en cuestión establece que además de los derechos que otorga la Constitución a los ciudadanos residentes en la capital de la República, se cuentan el *referéndum* y la iniciativa popular.

El concepto de *referéndum* lo contienen los artículos 53 y 57 de la propia ley que transcribimos a continuación:

"Art. 53.- El referéndum es un método de integración directa de la voluntad de los ciudadanos del Distrito Federal en la formación, modificación, derogación o abrogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal..."<sup>23</sup>

"Art. 57.- El referéndum tiene como objeto aprobar o desechar la creación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentos..."<sup>24</sup>

En este último precepto se olvidó incluir la abrogación.

De lo anterior se desprende que la materia del *referéndum* es siempre de carácter normativo.

En relación con el órgano al que corresponde iniciar el *referéndum*, el artículo 54 establece que:

“El procedimiento legal del referéndum sobre ordenamientos legales corresponde iniciarlo, exclusivamente, al Presidente de la República y a las Cámaras de Diputados y de Senadores al Congreso de la Unión. En este caso, las Cámaras, a pedido de una tercera parte de sus miembros tratándose de los diputados, y de la mitad si se trata de los senadores, ejercerán la facultad de iniciar el procedimiento legal de referéndum en los términos de esta ley.

El procedimiento legal de referéndum en el caso de reglamentos, corresponde iniciarlo, exclusivamente, al Presidente de la República, en los términos de ley.”<sup>25</sup>

En consecuencia, el *referéndum* en México no se inicia a solicitud popular.

De acuerdo con la ley habrá una substanciación del *referéndum*, la cual se contiene en el artículo 56.

“El referéndum, en el caso de ordenamientos legales se substanciará una vez aprobada la ley, si ese es el caso, por el Congreso de la Unión, en forma previa a su remisión al Poder Ejecutivo para los efectos de promulgación y publicación, en los términos del artículo 72 de la Constitución. El resultado del referéndum tendrá efectos vinculatorios para el Poder Ejecutivo.

El referéndum, en el caso de reglamentos, se substanciará una vez formulado el proyecto co-



respondiente y en forma previa a su expedición por el Poder Ejecutivo, en los términos del artículo 89, fracción I, de la Constitución. El resultado del referéndum tendrá efectos vinculatorios para el Ejecutivo ...”<sup>26</sup>

Los *referenda obligatorio y facultativo* se encuentran regulados en el artículo 58 de la siguiente manera:

“El referéndum es obligatorio o es facultativo para el Poder Ejecutivo y para las Cámaras del Congreso de la Unión. Es obligatorio cuando los ordenamientos legales o los reglamentos en proceso de creación, modificación o derogación, puedan tener efectos sobre la totalidad de los habitantes del Distrito Federal y correspondan a la satisfacción de necesidades sociales de carácter general.

El referéndum es facultativo para el Poder Ejecutivo y para las Cámaras del Congreso de la Unión cuando los ordenamientos legales y los reglamentos en proceso no correspondan, en términos generales, a las características señaladas en el párrafo anterior. Queda a juicio de las autoridades señaladas, ordenar o no la práctica del referéndum en estos casos.

Si ocurren los supuestos señalados en el artículo 57 propuesto para el referéndum obligatorio y con estricto apego a los criterios señalados para su aplicación, los Poderes Ejecutivo y Legislativo podrán determinar los casos concretos de notoria inconveniencia del despacho de un referéndum, y habrán de tomar en cuenta, además, para fundar su juicio, las razones de tipo jurídico, económico y social que funden su negativa. Denegado el referéndum por alguno de los Poderes, en el caso de los ordenamientos legales, no podrá ser planteado dicho caso ante

el otro Poder, en el término de un año de la fecha de la negativa en el supuesto de ordenamientos legales.

No son objeto de referéndum obligatorio, los ordenamientos legales y los reglamentos correspondientes a la Hacienda Pública y a la materia fiscal del Departamento del Distrito Federal.<sup>27</sup>

De este precepto se desprende que aunque un *referéndum* sea obligatorio puede dejar de serlo por resolución del Presidente o del Congreso de la Unión si está debidamente fundada y motivada dicha resolución.

El ejercicio facultativo del *referéndum* es competencia exclusiva de la autoridad.

Asimismo, se dispone que las leyes y reglamentos hacendarios y fiscales quedan excluidos como objeto de *referéndum*.

En el capítulo primero (1.7.2.9.), explicamos que aunque se reduce con esta disposición la participación de los habitantes del Distrito Federal, se atentaría contra la estabilidad económica del Estado si se permitiera intervenir en esos ámbitos a los ciudadanos de dicha entidad federativa.

Por último, el artículo 59 prevé el procedimiento general para el *referéndum*.

“Los procedimientos de referéndum, en todos los casos previstos por esta ley, se iniciarán previa información y difusión, con un mínimo de dos meses anteriores a la fecha de su instalación formal, del contenido y las características fundamentales de las normas de los ordenamientos legales o reglamentos objeto del referéndum. Además, con la entrega de las formas de votación deberá incluirse el texto completo del ordenamiento legal o del reglamento, sólo

de sus modificaciones o las razones de su derogación para el conocimiento y juicio de los votantes en el referéndum y también en la iniciativa popular. A juicio de la autoridad pueden señalarse por separado en la cédula de votación, y así tomarse la propia votación, las cuestiones de mayor importancia e interés público de un ordenamiento legal o reglamento, de manera que el rechazo de alguna de ellas, no signifique, necesariamente, el rechazo de la totalidad del documento, sino la modificación o adecuación de la proposición concreta rechazada y que, en su caso, pueda ésta sujetarse a un nuevo referéndum particular."<sup>28</sup>

En conclusión podemos decir que se carece de una ley específica que se encargue de la regulación adjetiva del procedimiento de *referéndum* ya que el capítulo VI de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal vigente es insuficiente. De cualquier forma el Estado cumple con ella uno de sus fines.

Aquí procede mencionar que existe un proyecto de Ley sobre Referéndum e Iniciativa Popular. (Ver ANEXO 5).

## CAPITULO SEXTO

### 6. PARTIDOS POLITICOS

#### Sumario

- 6.1. Definición.
- 6.2. Antecedentes históricos en México.
  - 6.2.1. La Colonia (1521-1810).
  - 6.2.2. La Independencia (1821- ).
  - 6.2.3. La Masonería.
  - 6.2.4. Centralistas y federalistas.
  - 6.2.5. Liberales y conservadores.
  - 6.2.6. El Porfiriato (1876-1911).
  - 6.2.7. La Revolución (1910-1928).
  - 6.2.8. Los partidos políticos a nivel nacional de 1929 a 1974.
  - 6.2.9. Los partidos políticos nacionales actuales con registro electoral, posteriores a la Reforma Política de 1977.
  - 6.2.10. Algunas asociaciones políticas nacionales actuales con registro electoral, posteriores a la Reforma Política de 1977.
- 6.3. La Reforma Política y su relación con los partidos políticos.
  - 6.3.1. Constitucionalidad de los partidos políticos.
  - 6.3.2. Sistema de representación proporcional.
  - 6.3.3. La calificación de las elecciones.
- 6.4. La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE).
- 6.5. La *participación ciudadana* a través de los partidos políticos.
- 6.6. Los partidos políticos y su relación con el Estado mexicano.
  - 6.6.1. Los partidos políticos y su relación con el Poder Ejecutivo.
  - 6.6.2. Los partidos políticos y su relación con el Poder Legislativo.
  - 6.6.3. Los partidos políticos y su relación con el Poder Judicial.

## **CAPITULO SEXTO**

### **6. PARTIDOS POLITICOS**

6.1.

#### **Definición.**

Como anotamos en el capítulo segundo, la definición de Poviña, nos parece la más adecuada para el presente estudio.

Por lo tanto, como ya se dijo, un *partido político* "es la agrupación permanente y organizada de ciudadanos, que mediante la conquista legal del Poder Público, se propone realizar en la dirección del Estado, un determinado programa político-social." <sup>1</sup>

De lo anterior se desprende que al existir grupos organizados, legítimamente reconocidos, se garantiza la participación política de los grupos sociales en las tareas del Estado.

Dicha participación, a nuestro juicio, trata de conseguir una vinculación entre lo político y lo social con el deseo de que lo político cumpla un papel activo en favor de los intereses de la sociedad.

6.2.

#### **Antecedentes históricos en México.**

El desarrollo de esta sección lo llevaremos a cabo de la siguiente manera:

De la Colonia a la Revolución ofreceremos un panorama general de las condiciones históricas del país, así como un breve análisis de las corrientes políticas que sobresalieron en las di-

ferentes etapas que abarcan este período.

Es necesario aclarar que nos hemos extendido en dicho período con la finalidad de que pueda apreciarse mejor la compleja evolución de la actividad política organizada en México.

Como se podrá valorar, después de la lectura de esta reseña histórica, dicha actividad siempre giró en torno a un caudillo, el gobierno o a la prensa, además de que hasta 1929 se manifestó como movimientos, facciones, clubes o tendencias carentes de los elementos para ser considerados como genuinos *partidos políticos*.

Por lo que se refiere al resto de esta sección y debido a los límites que nos fija el presente estudio, citaremos los *partidos políticos* que se fundaron de 1929 a 1974; por último los partidos actuales y algunas asociaciones políticas nacionales con registro electoral, posteriores a la Reforma Política.

#### 6.2.1.

#### **La Colonia (1521-1810).**

Durante la época colonial, no existió más autoridad que la del monarca español, representado por el virrey en la Nueva España.

Por lo tanto, no hubo manifestación alguna de organización política por parte del pueblo.

Vicente Fuentes Díaz nos dice: "La negación sistemática del derecho del pueblo a pensar y actuar políticamente se expresaba brutalmente en la frase tan conocida del Marqués de Croix: 'Deben saber los vasallos del gran monarca que ocupa el trono de España que nacieron para callar y obedecer y no para discurrir ni opinar en los altos asuntos del gobierno.'"<sup>2</sup>

En general los tres siglos de dominación española fueron de opresión ideológica y de ex-

plotación para los nacidos en tierras americanas.

A pesar de esta situación, al finalizar este período, la influencia de la ilustración y de la Revolución Francesa se dejó sentir en algunos criollos, como el cura Hidalgo, que empezaron a leer ávidamente las obras revolucionarias francesas y a los Enciclopedistas; razón por la cual la casa de Hidalgo fue llamada "La Francia Chiquita", adonde acudieron, entre otros, Allende, Aldama y Abasolo.

En Mérida se formó la Sociedad de San Juan, la cual comenzó como círculo de estudio y terminó como escuela política donde se forjaron, entre otros, combatientes como Manuel Crescencio Rejón, Andrés Quintana Roo y Lorenzo de Zavala.

### **6.2.2. La Independencia (1821- ).**

Antes de desarrollar este apartado es necesario mencionar que la lucha armada de la Independencia abarca de 1810 a 1821.

La actividad política de los mexicanos a través de movimientos, tendencias o grupos, dio comienzo, en realidad, con la consumación de la Independencia en 1821.

Sin embargo ya en 1812 Carlos María de Bustamante por medio de un artículo de prensa hizo una invitación al pueblo para que ejerciera el derecho a la libre expresión, condición esencial para la libertad política.

Además, junto con Francisco Severo Maldonado y Joaquín Fernández de Lizardi, entre otros, Bustamante luchó por la libertad de imprenta con el objeto de avivar la conciencia política del pueblo.

Sin embargo, debido al gran número de anal-

fabetos que existía en la población; durante este período y por muchos años más el pensamiento político fue un patrimonio cultural inalcanzable para las masas.

En 1821 con la separación definitiva entre México y España, surgió un gran interés por participar en los asuntos relacionados con la organización política y jurídica a que se enfrentaba en esos momentos la nación.

Proclamado el Imperio de Iturbide, surgieron tres tendencias políticas frente a los problemas del Estado: los Iturbidistas, los Borbónicos y los Republicanos.

Sin embargo, el marasmo por el que acababa de atravesar México, hizo irrealizable la formación de grupos estables.

En un principio la vida política de nuestro país se caracterizó, como ya apuntamos, por la formación de tendencias o movimientos alrededor de caudillos, de la prensa política o del gobierno, en lugar de fundarse en principios o programas políticos.

### 6.2.3.

#### **La Masonería.**

A pesar de lo confusa que era la actividad política, logró organizarse a través de las logias masonicas. En 1824 se manifestaron como medios para transmitir las ideas y la actividad política.

Quedan así definidos los dos ritos que pugnarían por la dirección de la nueva nación: al frente del Rito Escocés queda Nicolás Bravo y el Rito Yorkino bajo la dirección de Vicente Guerrero y Lorenzo de Zavala.

Los escoceses estaban formados principalmente por españoles, los viejos militares realistas y simpatizantes del gobierno colonial, quie-



nes querían mantener una estructura monárquica y volver a implantar los privilegios y fueros de que gozaban durante el virreinato. Sin embargo el rechazo del pueblo ante la posición monárquica de los escoceses, obligó a éstos a adoptar una posición centralista.

Por su parte los yorkinos se integraban con adeptos a la implantación de una estructura basada en la República Federal y a la supresión de toda influencia hispánica.

El entonces Presidente de la República, Guadalupe Victoria, fundó su propia logia llamada "La Gran Legión del Aguila Negra" con el objeto de hacer menos violentos los desacuerdos entre escoceses y yorkinos, pero no tuvo éxito.

A pesar de que los escoceses habían organizado la primera logia, frente al auge que cobraban los yorkinos, decidieron combatir violentamente a la masonería y a cualquier sociedad secreta.

Como consecuencia de esto, en 1827 se dio a conocer por los escoceses el Plan de Montaña por el que se exigía principalmente, la supresión de las logias y ocurrió la sublevación de Tulancingo comandada por Bravo. A pesar de estos hechos, el gobierno de Guerrero apoyado por los yorkinos apagó estas rebeliones.

Al asumir la Presidencia de la República, Vicente Guerrero, el predominio de los yorkinos alcanzó su máximo esplendor. Desafortunadamente su gobierno se había iniciado en medio de graves problemas que no fueron fáciles de sortear.

Los yorkinos se debilitaban cada día más a pesar de su triunfo sobre los escoceses. Se produjeron serias fracturas en su organización.

Por su parte, la sociedad en general se adhe-

ría a la idea de la extinción de la masonería, por lo que poco a poco las logias fueron perdiendo la fuerza que tuvieron en un principio.

Anastasio Bustamante, al derrotar al régimen progresista de Guerrero, y ocupar el poder, dejó a la masonería sin dirigentes e inactiva.

Como puede observarse, estas incipientes formas de organización política de los ciudadanos desempeñaron materialmente la función de *partidos políticos* en aquella época. Obviamente carentes de la organización y disciplina interna que caracterizan a los partidos actualmente.

Lo anterior, debido a las condiciones históricas y sociales de aquel tiempo en que el pueblo estaba desprovisto de una educación política y apenas despertaba su conciencia cívica.

Las logias fueron el medio de acción para discutir y resolver los asuntos del Estado.

#### 6.2.4.

#### **Centralistas y federalistas.**

Al poco tiempo de que Bustamante instauró su dictadura, se desencadenó una guerra civil. El descontento popular se dio a conocer en el interior del país por medio de las armas.

Las opiniones seguían divididas, aunque cambiaran de nombre, ahora se confrontaban dos movimientos: el centralista y el federalista que durarían en pugna más de veinticinco años, desde Bustamante hasta la Revolución de Ayutla.

Los centralistas estaban representados por Antonio López de Santa Anna y abogaban por el establecimiento de un régimen de gobierno que concentrara en una sola autoridad la fuerza política, económica y militar.

Los federalistas por su parte, al frente de los cuales se encontraba Valentín Gómez Farías,

defendían los principios de libertad política y religiosa y el establecimiento de una República Federal.

Estos movimientos se caracterizaron por su falta de unidad ideológica y su incongruencia orgánica, así como por la dispersión de sus miembros.

El centralismo tenía como aliada a la Iglesia, que en forma velada, mediante su propaganda daba unidad a este movimiento, razón por la cual los centralistas en ese período lograron conservar el poder más tiempo.

Por otro lado, el federalismo contaba con el apoyo de las logias yorkinas hostilizadas desde el gobierno de Guerrero, por lo cual se vieron reducidas y se reunían cautelosamente a nivel de grupos de conspiración.

Como consecuencia de las Bases Orgánicas de 1843 proclamadas por Santa Anna, los liberales comenzaron a dividirse en puros y moderados.

El líder de los puros fue Valentín Gómez Farías, y el de los moderados el general Manuel Gómez Pedraza.

Años más tarde, a causa del decreto de ocupación de los bienes eclesiásticos enviado por Gómez Farías al Congreso en 1847, los puros y los moderados quedaron totalmente separados, ya que los primeros apoyaban decididamente la política confiscatoria, en tanto que los segundos pugnaban por un arreglo menos drástico con la Iglesia.

En consecuencia, el movimiento federalista o liberal perdió vigor.

A pesar de ello, el centralismo y el federalismo perduraron durante la Reforma, la lucha contra la Intervención y el Imperio.

El equilibrio entre estas dos tendencias quedó destruido en los años que siguieron a la Revolución de Ayutla, prevaleciendo el grupo de los moderados.

#### 6.2.5. **Liberales y conservadores.**

A mediados del siglo XIX surgieron dos corrientes, el Partido Liberal y el Partido Conservador que con diferente denominación representaban al federalismo y al centralismo respectivamente.

En esa época la prensa fue el medio más comúnmente utilizado para la expresión de las ideas políticas e incluso se convirtió en una forma de reclutamiento para los partidos mencionados.

*El Tiempo* fundado por Lucas Alamán y otros centralistas combatía desde sus columnas contra *Don Simplicio*, órgano liberal fundado por Guillermo Prieto.

La victoria liberal sobre la dictadura de Santa Anna propició un exaltado ambiente político. Con la Revolución de Ayutla y su consecuencia, la Constitución de 1857, la situación política del país empezó a cambiar.

Las logias masónicas continuaban siendo el único medio de organización política de los ciudadanos, aunque cada vez en forma más reducida, como ya dijimos, e integradas por grupos selectos de profesionales y políticos.

En esa época al rito yorkino se le cambió el nombre por el de Rito Nacional Mexicano.

Los principales liberales fueron Benito Juárez, Sebastián Lerdo de Tejada, Melchor Ocampo, Guillermo Prieto, Ignacio L. Vallarta y Jesús González Ortega, entre otros.

Entre los conservadores se encontraban Félix

Zuloaga, Miguel Miramón, y Echegaray.

Desde 1857 surgieron clubes políticos para participar en las elecciones. Sin embargo, la guerra civil (de los Tres Años), interrumpió la actividad política del país.

En 1861 terminó la Guerra de Reforma con el triunfo de los liberales.

El presidente Juárez se enfrentó a los serios conflictos que presentaba el país en esos momentos, agregando a eso, la Intervención Francesa y el Imperio de Maximiliano.

Asegurado el triunfo de la Reforma, la tendencia liberal empezó a separarse en tres corrientes encabezadas por Juárez, Lerdo y Díaz.

Por su parte la prensa las dividía en dos posiciones, la "ministerial" de carácter civil en la que se agrupaba a juaristas y lerdistas; y la de "oposición" de carácter militar que reunía a los seguidores del general Porfirio Díaz.

Juárez apresuró el proceso de desamortización de bienes eclesiásticos.

Por el contrario, Díaz se declaró en contra de ese propósito.

De 1867 a 1871 en que Juárez se reelige, la situación política del país se caracterizó por la pugna entre las tres tendencias mencionadas.

El grupo militarista encabezado por el general Díaz provoca la rebelión de La Noria contra la reelección de Juárez. Sin embargo, Juárez controló este levantamiento y derrotado Díaz se ausentó temporalmente de la escena política, aunque la tendencia militarista continuaba patente.

En 1871 en Tabasco apareció el Partido Radical de inclinación liberal encabezado por Julio F. Santa Ana.

En la ciudad de México se integró el Partido

Republicano Progresista cuyo objetivo era mantener la candidatura presidencial de Lerdo.

Muerto Juárez, asumió la Presidencia de la República, Sebastián Lerdo de Tejada reuniendo a su alrededor a todos los liberales civiles ante la amenaza de los militares.

Su gobierno se caracterizó por la abolición de la libertad de prensa y por las medidas represivas a la democracia.

Los militares aprovechan esta situación y en 1876 con el mismo estandarte de "No Reección" de 1871 en La Noria, triunfan con la rebelión de Tuxtepec que destituye a Lerdo; imposibilita a José Ma. Iglesias que se había proclamado Presidente de la República en ese mismo año y permite a Porfirio Díaz su llegada al poder.

#### 6.2.6.

#### **El Porfiriato (1876-1911).**

En 1876 Díaz ocupa por primera vez la Presidencia de la República. Tenía ante él un país desorganizado donde brotaban facciones efímeras y movimientos políticos que giraban alrededor de algún caudillo.

En su primer período fomentó una "política de conciliación", atrayendo a todos los sectores políticos para controlarlos y aniquilarlos desde el poder.

En 1880, Díaz se abstiene de intentar la reelección debido a su falta de dominio sobre el grupo militarista, por lo que designa como su sucesor a Manuel González quien fracasa en la presidencia, facilitando el camino a Díaz para su regreso al poder en 1884. A partir de este año se inicia la dictadura que durará hasta 1911.

En 1892 ante la tercera reelección de Díaz surgió dentro del gobierno un grupo conocido

como "Los Científicos" que con el consentimiento del presidente formó un movimiento político y se presentó públicamente bajo el nombre de Unión Liberal. En realidad más que tratarse de un partido, era una camarilla política que consideró oportuno organizar y sostener en ese año la candidatura de Díaz.

Sus miembros eran principalmente banqueros, latifundistas, grandes comerciantes y altos funcionarios de la burocracia. El líder de esta facción fue José Yves Limantour.

Dicho grupo se consideraba el idóneo para dirigir la política del país por medio de la "ciencia". En realidad lo que pretendía era verse aun más favorecido en sus negocios e intereses personales.

En 1896 ante la nueva reelección Porfirio Díaz olvidó a "Los Científicos" y apoyó entonces al Círculo Nacional Porfirista como un instrumento del gobierno para simular que la reelección surgía de la voluntad popular.

Como era de esperarse ningún político respetable acudió a la invitación de Antonio Tovar y Demetrio Salazar dirigentes de dicho Círculo. En consecuencia, las autoridades realizaron sin formulismos las elecciones.

En 1900 Camilo Arriaga invitó a los liberales mexicanos a formar clubes políticos para luchar principalmente en contra del clero cuya influencia en los asuntos de la Administración Pública aumentaba notoriamente. De esta manera en 1901 se integró la Confederación de Clubes Liberales (CCL).

En respuesta a estas organizaciones, la represión de la dictadura se manifestó con la persecución y encarcelamiento de los miembros de los diferentes clubes políticos que existían en el

país, los cuales en 1902 alcanzaron la cifra de doscientos en toda la República.

En 1903 ante la nueva reelección de Díaz surgió el Club Redención de marcada tendencia antirreeleccionista. Sus principales integrantes fueron Santiago de la Hoz, Marcos López, Santiago R. de la Vega, Ricardo Flores Magón y Juan Sarabia.

Ante la terrible amenaza que representaban dichas organizaciones, el gobierno forzó a los hermanos Flores Magón, Juan Sarabia y Santiago de la Hoz a salir del país a finales de 1903, con lo cual quedó desintegrada la Confederación de Clubes Liberales.

En 1905 Flores Magón, Sarabia y De la Hoz, fundaron en San Luis Missouri la Junta Organizadora del Partido Liberal Mexicano (PLM) que el primero de julio de 1906 lanzaría un manifiesto muy bien preparado que expresaba en forma completa el programa de la tendencia liberal mexicana.

Es importante mencionar que la labor de Flores Magón y de sus correligionarios fue de gran trascendencia ya que logró avivar la conciencia política de los mexicanos.

A fines de 1908 como consecuencia de la entrevista Díaz-Creelman, se empezó a organizar un partido de oposición, El Partido Democrático, controlado por el gobierno.

En 1909 dicho partido quedó establecido. En cuanto a sus integrantes, eran entre otros: Heriberto Barrón, Manuel Calero e Ignacio Mariscal, todos ellos porfiristas que se prestaron al juego de crear un partido que sirviera de instrumento a la dictadura. Obviamente este partido no representaba los auténticos deseos del pueblo, su verdadero objetivo era encauzar y detener la in-



conformidad política mediante argucias "democráticas".

Es necesario aclarar que el Partido Democrático tuvo dos etapas. La primera en la que nació y Calero junto con otros porfiristas fueron sus principales dirigentes. Durante este período se le conoció como Club Democrático. La segunda etapa en la que elementos reyistas y anticientíficos cobraron fuerza y emprendieron fuertes campañas antiporfiristas ganando simpatías en los lugares donde lanzaban sus proclamas en contra del régimen.

Ante esta peligrosa situación los porfiristas que en un principio lo formaron desertaron, el Partido Democrático se desintegró y los miembros más activos se unieron al Partido Antirreeleccionista de Madero para combatir desde ahí a la dictadura.

Por su parte los amigos incondicionales de Díaz y algunos científicos organizaron en 1909 el Partido Nacional Reelectionista. Entre sus integrantes se contaban, Pedro Rincón Gallardo, Rosendo Pineda, Joaquín D. Casasús, José Castellot, Diego Redo, Emilio Rabasa, Octaviano Liceaga, Pablo Macedo y Juan R. Orcí, por citar a los más destacados.

Como los anteriores movimientos que el gobierno había creado para justificar la reelección de Díaz, esta agrupación carecía también de las características de un auténtico *partido político*, estaba incluso desprovisto de un programa.

En 1905 Madero forma el Club Democrático Benito Juárez, sin éxito.

Desde ese año y hasta 1908, Madero promovió la formación de un verdadero *partido político* de oposición y en 1909 logró organizar en la ciudad de México el Centro Antirreeleccionis-

ta cuyo presidente fue el licenciado Emilio Vázquez Gómez. Por otro lado, en el interior del país se organizaron grupos parecidos a éste.

Surgió además el Partido Nacionalista Democrático integrado por una fracción del reyismo. Entre sus principales miembros estaban Diódoro Batalla y Heriberto Barrón quienes se reunían en la casa del ingeniero Alfredo Robles Domínguez.

Sin embargo, a mediados de 1909 el Partido Nacionalista Democrático se desintegró cuando Bernardo Reyes declaró su apoyo a la fórmula Díaz-Corral y rechazó su propia candidatura a la vicepresidencia. Al poco tiempo Reyes fue desterrado por la dictadura.

Por lo que se refiere al programa del Centro Antirreeleccionista de México, era corto y principalmente de carácter político.

En cuanto a los aspectos económico y social, Madero los introdujo al programa más tarde.

Asimismo se fundó *El Antirreeleccionista* como órgano periodístico para apoyar al partido, difundir su programa y reclutar nuevos miembros.

En sus inicios el Partido Antirreeleccionista careció de la fuerza que esperaban sus creadores, pero gracias al entusiasmo y constancia de Madero, logró mantenerse en la escena política.

A finales de 1909 Madero emprendió un recorrido por el interior de la República con la finalidad de difundir el programa y los principios del Partido Antirreeleccionista contando cada día con más partidarios para el movimiento.

En 1910 el pueblo se identificaba plenamente con la causa del Partido Antirreeleccionista y veía en Madero al caudillo que necesitaba para librarse de la dictadura.

Al Partido Antirreeleccionista se le unieron el Partido Independiente de Guadalajara y el Partido Nacionalista Democrático. En conjunto realizaron la Convención Antirreeleccionista en la que Madero y el doctor Francisco Vázquez Gómez fueron postulados para presidente y vicepresidente.

El Partido Antirreeleccionista constituyó un instrumento para participar en la campaña política de 1910, reunió a considerables sectores populares para combatir en las elecciones a la dictadura y dado el momento histórico en que surgió tiene gran mérito la labor que realizó.

Sin embargo, los antirreeleccionistas fueron hostilizados y perseguidos por el gobierno, por lo que una vez más las elecciones fueron simuladas y se proclamó victoriosa la fórmula Díaz-Corral.

A pesar de ese falso triunfo y debido principalmente a las terribles condiciones económicas del país, la lucha armada no se hizo esperar y estalló la Revolución en 1910.

En mayo de 1911, el general Díaz renunció al poder.

#### 6.2.7.

#### **La Revolución (1910-1928).**

Antes de entrar en materia es necesario aclarar que debido a los límites del presente estudio se hará una brevísima reseña de los *partidos políticos* más importantes que aparecieron en este período, señalando sólo las características principales de cada uno de ellos.

Por otro lado, debido a la importancia que pudiera tener algún acontecimiento o para completar alguna idea, se mencionarán fechas posteriores al período que se indica en el título de esta sección (1910-1928).

Asimismo como podrá apreciarse después de la lectura de esta sección, este periodo se caracterizó por una proliferación de *partidos políticos* desprovistos de una estructura orgánica y carentes de permanencia. Surgían y desaparecían por la voluntad de un caudillo en virtud de que no representaban una verdadera tendencia política.

La lucha armada de la Revolución se inició en noviembre de 1910, en aquellos momentos empezaron a aparecer varias agrupaciones políticas con la finalidad de participar en las elecciones de 1911 para Presidente de la República.

Entre ellas el Partido Católico Nacional, integrado principalmente por Gabriel Fernández, Emanuel Amor, Luis García Pimentel, Rafael Martínez del Campo, Manuel F. de la Hoz y Carlos Diez de Sollano.

Ese mismo año, 1911, apareció el Partido Nacional Independiente integrado por Alfonso Cravioto, Fernando R. Galván, José Pallares, Luis Jasso y Antonio Navarro Cardona, entre otros.

Surgieron rápidamente numerosos *partidos políticos* como el Partido Popular Evolucionista dirigido por Jorge Vera Estañol que se oponía a Madero.

Madero consideró que el Partido Antirreeleccionista debía cambiar su nombre por el de Partido Constitucional Progresista. Con este nuevo partido, Madero pretendía tener un órgano propio para llevar a cabo su política personal y de esta forma hizo victoriosa la fórmula Madero-Pino Suárez, ya que este último era una persona de mayor confianza para él que Francisco Vázquez Gómez a quien habían propuesto en 1910.

En el momento en que Madero instauró su gobierno, tras obtener la victoria electoral existía una gran desorganización por parte del pueblo en materia política.

Alrededor de Madero se formó un grupo carente de organización, llamado "La Porra", que le daba un cierto apoyo popular al nuevo gobierno.

Desprovisto de una ayuda significativa, Madero decidió erróneamente apoyarse en el antiguo Ejército Federal y otorgar libertades políticas ilimitadas a los grupos de oposición.

Es importante destacar que durante el régimen maderista correspondió a la XXVI Legislatura el gran mérito de aprobar el proyecto de ley para establecer el sufragio universal y directo con lo cual la intervención de los ciudadanos en los procesos electorales sería verdaderamente democrática, en virtud de que podrían agruparse en *partidos políticos* y elegir directamente al candidato y programa con los que mejor se identificaran.

Lamentablemente el cuartelazo huertista de 1913 interrumpió el progreso democrático que comenzaba a darse en nuestro país. Sin embargo, aparecieron hombres como Carranza, Obregón, Villa y Zapata para continuar la Revolución y Victoriano Huerta fue derrotado por Carranza en 1914.

Una vez más volvió a imperar la desorganización cívica y comenzó una etapa de caudillismo en la que carrancistas, zapatistas, villistas y obregonistas luchaban entre ellos por obtener el poder.

La falta de *partidos políticos* fue en gran medida la causa de la ausencia de unidad en estas facciones, ya que entre otras características,

dichos movimientos compartían el mismo objetivo consistente en cambiar el orden establecido durante el porfirismo y huertismo, para ofrecer mejores condiciones de vida al pueblo.

Venustiano Carranza logró imponerse sobre sus adversarios y asumió la Presidencia de la República. Convocó en 1917 en Querétaro a un Congreso Constituyente que fijó las bases legislativas de la democracia en nuestro país. En virtud de que en esos momentos existían asuntos de mayor importancia para el Estado, no se trató lo referente a la organización de *partidos políticos*.

Sin embargo, en 1918 el propio Carranza promulgó una Ley Electoral que fue demasiado adelantada para su época por lo que resultó ineficaz.

Entre 1916 y 1920 comenzaron a organizarse varios partidos: el Partido Liberal Constitucionalista (1916); el Partido Nacional Cooperativista (1917); el Partido Laborista Mexicano (1919); el Partido Comunista Mexicano (1919); y el Partido Nacional Agrarista (1920).

A pesar de que dichos partidos fueron utilizados por los caudillos revolucionarios, significaron una nueva etapa en la vida política del país.

El Partido Liberal Constitucionalista surgió en 1916, Alvaro Obregón fue el caudillo que dio vida y fin a este movimiento. Entre sus principales miembros se contaban Benjamín Hill y Pablo González. Apoyó en 1920 la candidatura del general Obregón a la Presidencia de la República.

Con la victoria de Obregón el Partido Liberal Constitucionalista consiguió predominio en el Congreso de la Unión, sin embargo, cuando intentó actuar independientemente, el caudillo le

retiró su ayuda y se desintegró en 1923.

El Partido Nacional Cooperativista se fundó en 1917, entre sus miembros estaban Jorge Prieto Laurens y Rafael Pérez Taylor. En su programa proponía estimular el cooperativismo como solución a los problemas económicos del país, luchaba por una democracia económica cooperativa.

Este partido obtuvo en el Congreso el predominio sobre los otros partidos al formarse la XXIX Legislatura en 1922 debido al apoyo que le brindó Obregón, sin embargo en 1923 una parte se unió a la rebelión de Adolfo de la Huerta y otra al general Plutarco Elías Calles, de esta forma el partido desapareció.

El Partido Laborista Mexicano tiene su antecedente en 1917 cuando Luis N. Morones y sus correligionarios formaron el Partido Socialista Obrero de marcada orientación sindicalista, el cual tuvo una corta duración ya que en 1918 desapareció al fracasar en las elecciones de 1917.

En 1919 Morones y los pocos militantes que quedaban del Partido Socialista Obrero convocaron a un Congreso Socialista.

Debido a las divisiones que surgieron en este Congreso, Morones decidió formar el Partido Laborista Mexicano, con la ayuda de la CROM, como un instrumento político de la clase obrera con un programa muy bien preparado y orientado a mantener la lucha de los obreros.

Sin embargo, el partido se convirtió en una continuación y reflejo de la CROM.

El Partido Laborista Mexicano se unió a la candidatura de Obregón quedando bajo su protección. El caudillo lo utilizó junto con el Agrarista y el Cooperativista para dar fin al Partido

Liberal Constitucionalista en 1922 en el Congreso de la Unión.

El Partido Laborista Mexicano empezó a tener diferencias con Obregón ya que éste se negaba a otorgarle puestos en el gobierno.

Al triunfo de Plutarco Elías Calles como Presidente, el Partido Laborista Mexicano fue el instrumento del gobierno. En esa etapa se produjo un exagerado favoritismo hacia él que degeneró en su corrupción.

En la campaña reeleccionista de Obregón en 1927, el Partido Laborista Mexicano se apartó de quienes apoyaban el regreso del caudillo y declinó cuando Calles dejó el poder.

El Partido Comunista Mexicano se fundó en 1919 a raíz de una convención que se verificó en la ciudad de México en ese mismo año. Entre sus fundadores se cuentan Manabendra Nath Roy, Frank Seaman, José Allen e Hipólito Flores.

En sus comienzos el Partido Comunista Mexicano postuló la revolución socialista en su programa. En 1924 publicó *El Machete*, periódico a través del cual difundió los principios del marxismo-leninismo, la posición de la III Internacional y los triunfos obrero-campesinos de la URSS. Proclamaba un internacionalismo proletario.

El Partido Comunista Mexicano organizó en 1929 la Confederación Sindical Unitaria de México, con Valentín Campa y David Alfaro Siqueiros. Ese mismo año el partido fue proscrito.

En sus inicios (1919-1921), el Partido Comunista Mexicano fue dirigido por José Allen. Funcionó clandestinamente durante el período de 1929 a 1934.

Consideramos importante mencionar que fue



el partido más antiguo en nuestro país. Desde 1981 se encuentra fusionado con otros partidos en el (PSUM), Partido Socialista Unificado de México.

Por último, el Partido Nacional Agrarista se fundó en 1920 por Antonio Díaz Soto y Gama, Rodrigo Gómez y Felipe Santibáñez. Aunque nació independientemente del gobierno fue apoyado por Obregón y disuelto por Calles.

Sus proclamas se limitaban al problema agrario. Su objetivo era desarrollar la Reforma Agraria y estaba formado principalmente por campesinos.

En 1921 los diputados agraristas promovieron en la Cámara de Diputados un período extraordinario de sesiones en el que solicitaron a Obregón el reparto de tierras. El caudillo prometió impulsar la Reforma Agraria y en 1922 expidió un Reglamento Agrario.

Los líderes agraristas discrepaban con Calles por lo que el partido perdió fuerza. A pesar de esto, ante la reelección de Obregón 1927-28, el Partido Nacional Agrarista adquirió nuevamente auge.

Sin embargo, la muerte de Obregón en La Bombilla fue el aniquilamiento del partido.

Por otra parte, en este período, en el interior del país surgieron organismos regionales de carácter electorero y que también fueron utilizados por los políticos locales y por los caciques de provincia.

#### **6.2.8. Los *partidos políticos* a nivel nacional de 1929 a 1974.**

Antes de enlistarlos, es importante mencionar que el Partido Nacional Revolucionario fundado por Plutarco Elías Calles en 1929, fue la prime-

ra organización política estable que surgió en nuestro país.

Esta organización formó un auténtico *partido político*.

Vicente Fuentes Díaz expresa el respecto:

“Los Principios y el Programa de Acción del PNR constituyeron, como definición de partido, los documentos más importantes que registraba hasta entonces la historia política nacional. Ninguno de los partidos que le precedieron, ni siquiera el Laborista, con su sentido de clase, logró englobar en una concepción integral, clara y armoniosa, los elementos pujantes de un programa nacionalista y revolucionario, base auténtica del desarrollo nacional independiente, como lo hizo al nacer el Partido Nacional Revolucionario.”<sup>3</sup>

Ahora bien, los *partidos políticos* que enunciaremos en esta sección comprenden el período de 1929 a 1974.

Partido Nacional Revolucionario.	(PNR) - 1929
Partido Nacionalista Mexicano.	(PNM) - 1934
Partido Nacional de Salvación Pública.	(PNSP) - 1935
Unión Nacional Sinarquista.	(UNS) - 1937
Partido de la Revolución Mexicana.	(PRM) - 1938
Partido Acción Nacional.	(PAN) - 1939
Partido Revolucionario de Unificación Nacional.	(PRUN) - 1940
Partido Fuerza Popular.	(PFP) - 1945
Partido Democrático	

Nacional Independiente.	(PDNI) - 1945
Partido Democrático Mexicano.	(PDM) - 1946
Partido Revolucionario Institucional.	(PRI) - 1946
Partido Popular.	(PP) - 1948
Federación de Partidos del Pueblo Mexicano.	(FPPM) - 1952
Partido Auténtico de la Revolución Mexicana.	(PARM) - 1954
Partido Popular Socialista.	(PPS) - 1960
Partido Socialista de los Trabajadores.	(PST) - 1973
Partido Mexicano de los Trabajadores.	(PMT) - 1974
Partido Demócrata Mexicano.	(PDM) - 1971

## 6.2.9.

**Los *partidos políticos* nacionales actuales con registro electoral, posteriores a la Reforma Política de 1977.**

Partido Acción Nacional.	(PAN)
Partido Revolucionario Institucional.	(PRI)
Partido Popular Socialista.	(PPS)
Partido Auténtico de la Revolución Mexicana.	(PARM)
Partido Socialista de los Trabajadores.	(PST)
Partido Demócrata Mexicano.	(PDM)
Partido Socialista Unificado de México.	(PSUM)
Partido Revolucionario de los Trabajadores.	(PRT)

Partido Mexicano de  
los Trabajadores (PMT)\*

6.2.10.

**Algunas asociaciones políticas nacionales actuales con registro electoral, posteriores a la Reforma Política de 1977.**

A raíz de esta Reforma, varios partidos perdieron su registro y otras asociaciones no lograron obtenerlo. Sin embargo, las asociaciones que mencionaremos a continuación lograron obtener el registro como asociaciones políticas nacionales.

Movimiento por el Partido  
Socialista Revolucionario. (PSR)  
Movimiento de Acción y  
Unidad Socialista. (MAUS)  
Unidad de Izquierda  
Comunista. (UIC)  
Unificación y Progreso. (UPAP)  
Francisco I. Madero.

6.3.

**La Reforma Política y su relación con los *partidos políticos*.**

En el capítulo quinto (5.7.1.) se definió la Reforma Política y se hicieron algunas consideraciones sobre ella. De las cuales concluimos que dicha Reforma trata de robustecer el sistema democrático mexicano.

Javier López Moreno en relación con la Reforma, opina lo siguiente:

“Busca este proyecto ensanchar la legitimidad del poder público, incorporar al debate y a las decisiones fundamentales al mayor número de mexicanos a través de sus corrientes más representativas, asegurar que la vida social sea regida por las instituciones, fortalecer, en suma,

\* La Comisión Federal Electoral le otorgó registro condicionado al resultado de las elecciones federales de 1985.

al Estado de derecho. Pero fortalecerlo no para el autoritarismo, sino para la inducción del cambio democrático, de modo que la represión sea sustituida por la comprensión hacia los grupos contestatarios del sistema. En la cancelación de las tentaciones a la clandestinidad y en el enriquecimiento de las opciones políticas del ciudadano, la reforma política encuentra su razón de ser."<sup>4</sup>

Los *partidos políticos* constituyen el tema substancial de la Reforma Política.

De los ámbitos en que se desarrolla la Reforma, y los cuales enunciamos en el capítulo quinto (5.7.1.), explicaremos los tres primeros que se refieren: al mayor rango legal e institucional de los *partidos políticos*; al sistema de representación proporcional; y a la calificación de las elecciones.

### 6.3.1.

#### **Constitucionalidad de los *partidos políticos*.**

Es a partir de la Reforma Política que se les otorga a los *partidos políticos* el rango constitucional.

Con la adición al artículo 41 de nuestra Carta Magna (citado en su segundo y tercer párrafos en el capítulo primero 1.7.3.), se señala en términos generales la constitución y naturaleza, así como los objetivos de los partidos, principalmente.

El artículo mencionado considera a los partidos como "entidades de interés público", cuya finalidad será "promover la participación del pueblo en la vida democrática" conforme a "los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo".

Además se establece que tendrán derecho,

de manera permanente, a la utilización de los medios de comunicación social y que deberán tener un mínimo de elementos para las tareas propias que como partido tengan que realizar con el objeto de conseguir el sufragio popular en los procesos electorales federales.

Asimismo, los *partidos políticos* nacionales podrán intervenir en las elecciones que se realicen en los Estados y Municipios.

Este precepto es la base constitucional de la ley reglamentaria de los *partidos políticos* (LFOPPE) que examinaremos más adelante (6.4.).

### 6.3.2.

#### **Sistema de representación proporcional.**

Antes de dar comienzo al desarrollo de esta sección es pertinente aclarar que nos referiremos en forma general al principio de representación proporcional pues si lo analizáramos exhaustivamente se desviaría el enfoque que este estudio quiere dar a los *partidos políticos*.

A raíz de la Reforma Política en 1977, se adoptó un sistema electoral mixto por medio del cual el sistema de mayoría relativa se adicionó con el de representación proporcional.

Para tal efecto los partidos deben presentar candidatos en los distritos electorales uninominales y listas de postulantes votadas en circunscripciones plurinominales.

Por lo tanto, con la reforma constitucional al artículo 52 la Cámara de Diputados contará con 300 diputados electos por votación mayoritaria relativa y hasta 100 diputados nombrados por representación proporcional.

Por su parte el artículo 54, también de la ley fundamental establece que:

“La elección de los cien diputados, según el principio de la representación proporcional y el

sistema de listas regionales, se sujetará a las bases generales siguientes y a lo que en lo particular disponga la ley:

I.- Para obtener el registro de sus listas regionales, el partido político nacional que lo solicite, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos la tercera parte de los trescientos distritos uninominales.

II.- Tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados electos según el principio de representación proporcional, todo aquel partido que: A) no haya obtenido sesenta o más constancias de mayoría y B) que alcance por lo menos el 1.5 % del total de la votación emitida para todas las listas regionales en las circunscripciones plurinominales.

III.- Al partido que cumpla con los supuestos señalados en las fracciones I y II de este artículo, le serán asignadas por el principio de representación proporcional el número de diputados de su lista regional que corresponda al porcentaje de votos obtenidos en la circunscripción plurinomial correspondiente. La ley determinará las fórmulas electorales y los procedimientos que se observarán en dicha asignación; en todo caso, en la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.

IV.- En el caso de que dos o más partidos con derecho a participar en la distribución de las listas regionales obtengan en su conjunto noventa o más constancias de mayoría, sólo serán objeto de reparto el 50% de las curules que deben asignarse por el principio de representación proporcional."<sup>5</sup>

Javier Patiño Camarena considera que:

"El sistema tiene por objeto procurar que la cantidad de votos obtenidos por los partidos corresponda en equitativa proporción al número de curules a que tenga derecho, y de esta manera facilitar el acceso de las minorías a la Cámara de Diputados ya que este sistema es sin duda, más justo, que el sistema de diputados de partido."<sup>6</sup>

En conclusión podemos decir que el sistema de representación proporcional constituye el medio jurídico y político a través del cual las potencialidades políticas minoritarias aseguran su representación en la Cámara de Diputados.

### 6.3.3.

#### **La calificación de las elecciones.**

Al erigirse en Colegio Electoral la Cámara de Diputados, queda establecido un procedimiento de autocalificación.

A continuación transcribimos el precepto de la Constitución que fija las bases generales para la calificación de las elecciones y la integración del Colegio Electoral, así como la procedencia del recurso de reclamación.

"Art. 60.- La Cámara de Diputados calificará la elección de sus miembros a través de un Colegio Electoral que se integrará con 100 presuntos diputados: 60 de los electos en los distritos uninominales, designados por el partido político que hubiera obtenido mayor número de constancias de mayoría registradas por la Comisión Federal Electoral; y 40 de los electos en circunscripciones plurinominales, designados por los partidos políticos proporcionalmente al número que para cada uno de ellos hubiera reconocido la Comisión Federal Electoral por el porcentaje de votación que hayan obtenido.

En la Cámara de Senadores el Colegio Electoral se integrará con los presuntos senadores



que obtuvieren declaratoria de senador electo de la Legislatura de la entidad federativa correspondiente y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en el caso del Distrito Federal.

Procede el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

Si la Suprema Corte de Justicia considera que se cometieron violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma, lo hará del conocimiento de dicha Cámara para que emita nueva resolución, misma que tendrá el carácter de definitiva e inatacable.

La ley fijará los requisitos de procedencia y el trámite a que se sujetará este recurso."<sup>7</sup>

De esto se desprende que la última etapa del proceso electoral reside en la calificación que realizan la Cámara de Diputados y la de Senadores, por separado, organizadas en Colegio Electoral.

Emilio O. Rabasa comenta al respecto:

"La calificación camaraal es, desde el punto de vista jurídico, un acto constitutivo, por el cual, el presunto diputado pasa a ser diputado electo. Lo mismo puede decirse de los senadores. El significado de esta atribución constitutiva consiste en que sean los mismos diputados y senadores quienes califiquen a sus 'pares' o 'iguales'."<sup>8</sup>

Con el mismo criterio de mayoría relativa y de representación proporcional que se sigue en la integración de la Cámara de Diputados, se estructura su Colegio Electoral, de esta forma son 60 diputados nombrados en los distritos

uninominales y 40 en las circunscripciones plurinominales.

En ambos casos corresponde a los partidos el derecho y la obligación de proponer las listas de sus presuntos diputados a la comisión encargada de establecer el Colegio Electoral.

En cuanto a la integración del Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se basa en el sistema federal instituido constitucionalmente.

Es importante mencionar que en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se regulan de manera expresa los procedimientos que deberán acatar los colegios electorales mencionados.

Por su parte, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), regula el recurso de reclamación ante la Suprema Corte para objetar las decisiones de la Cámara de Diputados como Colegio Electoral.

#### 6.4.

#### **La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. (LFOPPE).**

Este ordenamiento tiene su fundamento constitucional en los artículos: 6, 9, 41, 52, 53, 54, 55, 56 y 60.

Consta de 250 artículos, distribuidos en cinco títulos, más 3 artículos transitorios; y fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 30 de diciembre de 1977.

Esta ley ha sido reformada y adicionada por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 1980 y el 6 de enero de 1982.

La LFOPPE metodiza los distintos temas y materias que la conforman, los cuales se condensan en dos grandes epígrafes: *Organizaciones Políticas y Procesos Electorales*.

Los cinco títulos en que se divide este ordenamiento son:

Título Primero: *De la Elección de los Poderes Legislativo y Ejecutivo y de las Organizaciones Políticas.*

Título Segundo: *De la Organización Electoral y de la Preparación de la Elección.*

Título Tercero: *De la Jornada Electoral.*

Título Cuarto: *De los Resultados Electorales.*

Título Quinto: *De lo Contencioso Electoral.*

Es importante mencionar, que por el interés que presenta para nuestro estudio el Título Primero, le hemos dedicado la mayor parte de la síntesis que pretendemos hacer de esta ley.

A continuación reseñaremos a *grosso modo*, el contenido de cada uno de los títulos de la LFOPPE.

**TITULO PRIMERO.** *De la Elección de los Poderes Legislativo y Ejecutivo y de las Organizaciones Políticas.*

Este título contiene nueve capítulos, que son:

Capítulo I *De la Elección de los Integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo.*

Capítulo II *Del Voto.*

Capítulo III *Del Sistema de Partidos Políticos.*

Capítulo IV *De los Partidos Políticos Nacionales.*

*Sección Primera:*

*Del Procedimiento de Constitución y Registro Definitivo.*

**Sección Segunda:**

***Del Procedimiento para el Registro Condicionado al Resultado de las Elecciones.***

Capítulo V ***Derechos y Obligaciones de los Partidos Políticos.***

Capítulo VI ***Prerrogativas de los Partidos Políticos.***

Capítulo VII ***De las Asociaciones Políticas Nacionales.***

Capítulo VIII ***De los Frentes y las coaliciones.***

Capítulo IX ***De la Pérdida del Registro de los Partidos Políticos Nacionales y de las Asociaciones Políticas Nacionales.***

Esta ley asegura la práctica de los derechos políticos de los ciudadanos; la actividad de los *partidos políticos* y asociaciones políticas nacionales y regula los procesos electorales.

El Poder Legislativo se encomienda a un Congreso General, formado por una Cámara de Diputados y otra de Senadores.

La Cámara de Diputados se compondrá de 300 miembros nombrados por votación mayoritaria relativa y hasta 100 electos por representación proporcional.

La Cámara de Senadores tendrá por cada Estado, dos senadores y dos por el Distrito Federal designados por votación mayoritaria relativa.

El Poder Ejecutivo se delega en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, electo también por votación mayoritaria relativa.

Las elecciones para diputados federales se realizan cada tres años y cada seis para senadores y Presidente de la República.

Cuando existan vacantes en el Congreso de

la Unión de los miembros electos por votación mayoritaria relativa, la Cámara correspondiente celebrará elecciones extraordinarias.

Las vacantes en la Cámara de Diputados de los miembros electos por representación proporcional se ocuparán con los postulantes del mismo partido que hayan quedado en prelación en la correspondiente lista regional.

La Comisión Federal Electoral en las etapas del proceso electoral adaptará o en su caso ampliará los plazos fijados por esta ley.

Votar es a la vez un derecho y una obligación del ciudadano. Para los puestos de elección popular, el sufragio es universal, libre, secreto y directo.

Los ciudadanos tienen como obligaciones: empadronarse como electores; realizar, en forma gratuita, las actividades electorales que se les soliciten; votar en los comicios; y ocupar los puestos de elección popular para los que sean nombrados.

Los ciudadanos que cumplan los requisitos de los artículos 55 y 58 de la Carta Magna, pueden ser candidatos para diputados y senadores.

Y los que cumplan los requisitos del artículo 82, también de la Constitución y además se apeguen a esta ley, pueden ser postulados como candidatos para Presidente de la República.

En ejercicio de sus funciones los integrantes de la Comisión Federal Electoral, de las Comisiones Locales y de los Comités Distritales Electorales carecen de capacidad para ser postulados en los puestos de elección popular.

Los *partidos políticos* tienen la posibilidad de adjuntar a sus listas regionales, el número de

aspirantes a diputados federales por mayoría relativa que para cada elección determine la Comisión Federal Electoral.

Conforme a esta ley los ciudadanos podrán organizarse o agruparse en partidos o asociaciones políticas nacionales, respectivamente.

Los partidos son formas típicas de organización política que ayudan a integrar la voluntad política popular y la representación nacional.

La acción de los partidos se inclinará a: favorecer la participación democrática, estimular la formación ideológica, organizarse de acuerdo a principios y programas, así como a fomentar las relaciones entre la opinión ciudadana y los poderes públicos.

Los partidos nacionales con registro son entidades de interés público y disfrutan de personalidad jurídica para cualquier efecto legal.

Esta ley regula la constitución y registro de los *partidos políticos*, el desenvolvimiento de sus funciones, la observancia de sus fines y la supresión de aquéllos.

Cualquier organización que desee formar un *partido político* tendrá que contar con una declaración de principios, un programa de acción y los estatutos que regulen sus actividades.

La Comisión Federal Electoral es el organismo que otorga el registro a los partidos.

La organización que pretenda registrarse como *partido político*, puede elegir entre dos procedimientos:

Constitución y registro definitivo; o

Registro condicionado al resultado de las elecciones.

Los partidos podrán fusionarse entre ellos y las asociaciones políticas tendrán la posibilidad de unirse a algún partido.

Entre los derechos de los *partidos políticos*, se cuentan:

Presentar candidatos en las elecciones federales; intervenir en las elecciones de los Estados y Municipios; integrar los organismos electorales; y designar representantes ante las mesas directivas de casillas.

Los partidos con registro condicionado al resultado de las elecciones sólo podrán participar en las elecciones federales.

Son obligaciones de los *partidos políticos*, entre otras:

Tener el mínimo de socios que exige la ley; observar sus estatutos para la postulación de aspirantes; editar publicaciones de divulgación y de carácter teórico; contar con un centro de formación política; registrar listas regionales de aspirantes a diputados en las circunscripciones plurinominales correspondientes, conforme al sistema de representación proporcional; y nombrar a los integrantes del Colegio Electoral.

Los partidos pueden pedir a la Comisión Federal Electoral, teniendo motivo fundado, que se indaguen las actividades de otros partidos que desacatan la ley.

Participarán en los comicios los partidos que hayan obtenido su registro con anterioridad de un año, al día de la elección.

Los partidos disfrutan de las siguientes prerrogativas:

Utilizar permanentemente la radio y la televisión; contar con los recursos y medios para realizar sus actividades editoriales; en los procesos electorales, tener los elementos indispensables para desempeñar sus funciones; estar exentos de algunos impuestos y derechos; y gozar de franquicias postales y telegráficas.

Las asociaciones políticas son formas de

agrupación que pueden convertirse en partidos y ayudan al desenvolvimiento de la opinión política.

Los requisitos para conseguir el registro como asociación política nacional son:

Tener por lo menos 5,000 afiliados en el país y un órgano directivo nacional; así como contar con delegaciones en 10 entidades federativas como mínimo.

Demstrar que se han realizado actividades políticas con anterioridad de dos años a la fecha de solicitud de registro.

Contar con lineamientos ideológicos; reglamentos internos y con una denominación diferente a la de otra asociación o partido.

Estas asociaciones, una vez registradas, tendrán personalidad jurídica y se sujetarán a la presente ley.

Los *partidos políticos* podrán formar frentes, mediante convenio, en la consecución de objetivos políticos y sociales compartidos, desprovistos de carácter electoral.

Los partidos poseen el derecho de coaligarse para fines electorales con el objeto de presentar candidatos en las elecciones federales.

La coalición estará integrada con dos o más partidos y para las elecciones federales presentará sus propios aspirantes. Terminado el proceso electoral, desaparecerá la coalición.

Sin necesidad de coaligarse, dos o más partidos pueden presentar al mismo candidato, si éste está de acuerdo.

La pérdida de registro de un *partido político* ocurre por las causas siguientes:

No conseguir el 1.5% de la votación nacional en una elección.

Por incumplir los requisitos para la obtención del registro.



Por desobedecer las obligaciones que marca esta ley.

Por disolución voluntaria de sus afiliados conforme a sus estatutos.

Por fusión con otro partido; y

Por no señalar a los integrantes del Colegio Electoral.

La cancelación del registro se publicará por la Comisión Federal Electoral en el *Diario Oficial de la Federación*.

El hecho de que un *partido político* pierda su registro, no afecta los triunfos que sus candidatos hayan conseguido en las elecciones de mayoría relativa.

Las causas por las que una asociación política pierde su registro, son:

Por disolución voluntaria de la mayoría de sus integrantes.

Por llegar al término convenido para su disolución.

Por fusión con otra organización; y

Por estar fuera de los requisitos y disposiciones que establece esta ley.

## TITULO SEGUNDO. *De la Organización Electoral y de la Preparación de la Elección.*

Los capítulos que componen este título son diecisiete:

- |          |  |
|----------|--|
| Capítulo | I <i>Del Proceso Electoral. Generalidades.</i>                             |
| Capítulo | II <i>De los Organismos Electorales. De la Comisión Federal Electoral.</i> |
| Capítulo | III <i>De las Comisiones Locales Electorales.</i>                          |
| Capítulo | IV <i>De los Comités Distritales Electorales.</i>                          |

- Capítulo V *De las Disposiciones Complementarias.*
- Capítulo VI *De las Mesas Directivas de Casilla.*
- Capítulo VII *Del Registro Nacional de Electores.*
- Capítulo VIII *De la Inscripción en el Registro Nacional de Electores.*
- Capítulo IX *De la Credencial Permanente de Elector.*
- Capítulo X *De la Depuración del Padrón Electoral.*
- Capítulo XI *Del Procedimiento Técnico Censal.*
- Capítulo XII *De las Listas Nominales de Electores.*
- Capítulo XIII *De las Circunscripciones Plurinominales y de las Fórmulas Electorales.*
- Capítulo XIV *Del Registro de Candidatos, Fórmulas de Candidatos y Listas Regionales de Candidatos.*
- Capítulo XV *Del Registro de Representantes.*
- Capítulo XVI *De los Actos Previos a la Elección y de las Boletas Electorales.*
- Capítulo XVII *De la Distribución del Material Electoral a las Casillas.*

Esta ley considera que el proceso electoral lo componen las resoluciones y las actividades que llevan a cabo los organismos político-electorales, los ciudadanos y los *partidos políticos*.

Dicho proceso da comienzo en octubre del año anterior a las elecciones federales ordina-

rias y termina en agosto del año de las elecciones mencionadas.

Los organismos político-electorales son:

- La Comisión Federal Electoral,
- Las Comisiones Locales Electorales,
- Los Comités Distritales Electorales, y
- Las Mesas Directivas de Casillas.

La Comisión Federal Electoral es el organismo permanente y con personalidad jurídica propia, al cual se le ha encomendado vigilar que sean cumplidas las disposiciones constitucionales y legales que aseguran el derecho de organización política a los ciudadanos.

Es también responsable de las actividades inherentes al proceso electoral.

Al igual que la anterior, las Comisiones Locales Electorales son organismos permanentes y tienen a su cargo las actividades inherentes al proceso electoral de sus correspondientes entidades federativas.

Los Comités Distritales Electorales, por su parte, son responsables del proceso electoral en sus correspondientes distritos electorales uninominales. Los cuales son 300 en toda la República.

Las Mesas Directivas de Casillas reciben, cuentan y computan los votos de las secciones en que se dividen los 300 distritos electorales uninominales.

El Registro Nacional de Electores es una institución subordinada a la Comisión Federal Electoral cuyas actividades técnicas tienen por objeto realizar y mantener depurada la inscripción de los ciudadanos, así como elaborar los padrones electorales.

Entre sus funciones se cuenta la de expedir la credencial permanente de elector.

Todos los mexicanos que reúnan los requisitos del artículo 34 de la Constitución tienen obligación de inscribirse en el Registro Nacional de Electores.

Los ciudadanos mexicanos que estén en ejercicio de sus derechos políticos y que residan en el extranjero solicitarán su inscripción con las particularidades que disponga la Comisión Federal Electoral.

La credencial permanente de elector identifica al ciudadano con el objeto de que pueda ejercer sus derechos políticos.

Con la finalidad de mantener al día el padrón único, la Comisión Federal Electoral podrá autorizar al Registro Nacional de Electores para que emplee las técnicas censales-electorales convenientes. Para lo cual se podrá solicitar la colaboración ciudadana necesaria, con base en el artículo quinto constitucional.

Las listas nominales de electores se hacen con base en las secciones electorales.

La ley entiende por sección electoral, la demarcación territorial en que se dividen los distritos electorales uninominales para recibir las votaciones.

Con base, principalmente, en los análisis técnicos y proyectos elaborados por el Registro Nacional de Electores, la Comisión Federal Electoral determinará de acuerdo al segundo párrafo del artículo 53 constitucional, el número de circunscripciones plurinominales en las que se votarán las listas regionales de postulantes a diputados. Indicando la demarcación territorial de cada una de dichas circunscripciones.

Este título establece los procedimientos para la aplicación de las fórmulas que se mencionan en el artículo 54 fracción III de la Constitución y

que corresponden a la de representatividad mínima y a la de primera proporcionalidad.

La apertura para el registro de candidatos a diputados por mayoría relativa, a senadores de la República y a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos comprenderá del 1ero. al 15 de marzo del año en que se realice la elección ordinaria.

Por otra parte, las listas de candidatos a diputados por representación proporcional podrán registrarse del 15 al 30 de marzo del año mencionado.

Únicamente los *partidos políticos* podrán solicitar el registro de candidatos.

Una vez realizado el registro de candidatos, los partidos podrán designar a sus representantes ante las mesas directivas de cada una de las casillas que se instalen en el país y ante los distritos electorales uninominales.

De acuerdo al modelo que autorice la Comisión Federal Electoral, se imprimirán las boletas electorales para expresar el voto.

Durante los cinco días previos al anterior de la votación, los comités distritales electorales serán los encargados de entregar la documentación y material necesario para las elecciones a cada presidente de casilla.

### TITULO TERCERO. *De la Jornada Electoral.*

El presente título está compuesto por cuatro capítulos, a saber:

Capítulo I *De la Instalación de Casillas Electorales.*

Capítulo II *De la Votación.*

Capítulo III *Del Escrutinio y la Computación.*

Capítulo IV *De la Libertad y Seguridad Jurídica en las Elecciones.*

Las casillas electorales se instalarán el primer domingo de julio, a las 8 horas, del año que corresponda la elección ordinaria.

Mediante un acta se certificará que antes de iniciar la votación las urnas se encontraban vacías.

Los electores serán atendidos conforme se presenten a la Mesa Directiva de la Casilla y acrediten su calidad de elector ante el presidente de la misma.

El presidente de la casilla entregará al elector las boletas respectivas para que realice su votación en forma secreta.

La votación se cerrará a las 19 horas, o antes, si todos los electores inscritos en la lista nominal respectiva ya votaron, pero si faltara alguno se recibirá la votación hasta que los electores presentes hayan sido atendidos.

Los documentos que integran el paquete electoral son los siguientes:

Un ejemplar del acta de instalación, uno del acta de cierre de votación, y uno más del acta final de escrutinio. Así como las boletas correspondientes a votos emitidos, anulados y sobrantes.

En caso de que los hubiera: escritos de recurso de protesta o cualquier otro concerniente a la elección.

Con la finalidad de asegurar el orden y garantizar el proceso electoral, las fuerzas armadas del país prestarán la ayuda que les soliciten los organismos y funcionarios electorales.

**TITULO CUARTO. *De los Resultados Electorales.***

Son cuatro los capítulos que lo integran:

Capítulo I *De los Cómputos en los Comités Distritales Electorales.*

Capítulo II *De los Cómputos en las Comisiones Locales Electorales.*

Capítulo III *Del Registro de Constancias de Mayoría.*

Capítulo IV *De las Constancias de Asignación Proporcional.*

El segundo domingo de julio los Comités Distritales Electorales realizarán el cómputo de las elecciones respectivas.

Estos comités extenderán las correspondientes constancias de mayoría después de haber sido firmada el acta del cómputo distrital.

Los Comités Distritales están obligados a realizar los cómputos en el siguiente orden de votaciones: para diputados por mayoría relativa; para diputados por representación proporcional; para senadores y para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

El tercer domingo de julio las Comisiones Locales Electorales harán el cómputo de su respectiva entidad federativa para elegir senadores.

El paquete electoral de la elección de senadores, será enviado a la legislatura local que corresponda o a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión si se trata de senadores por el Distrito Federal.

La Comisión Local Electoral después de realizar el cómputo para senadores, llevará a cabo el que corresponda a diputados electos por representación proporcional.

La Comisión Local Electoral remitirá a la Comisión Federal Electoral, la documentación correspondiente.

La Comisión Federal Electoral registrará las constancias de mayoría otorgadas a los diputados por los Comités Distritales.

Informará de estos registros al Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, así como de los casos en que se hayan negado dichas constancias.

Con base en el artículo 54 constitucional, la Comisión Federal Electoral procederá a la asignación de diputados por representación proporcional y lo comunicará al Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

**TITULO QUINTO. *De lo Contencioso Electoral.***

Sus tres capítulos son:

Capítulo I *De las Nulidades.*

Capítulo II *De los Recursos.*

Capítulo III *De las Sanciones.*

Entre otras causas, será nula la votación recibida en una casilla cuando se altere la libertad o el secreto del sufragio y si esto trasciende en los resultados de la votación.

Es causa de nulidad, la elección en que se hayan cometido violaciones sustanciales durante su preparación y desarrollo y se compruebe que éstas afectan al resultado de la misma.

Al Colegio Electoral de la Cámara de Diputados compete declarar la nulidad de una elección.

La ley establece como medios de impugnación para los actos preparatorios al proceso electoral: la aclaración y la inconformidad.

Y estatuye como recursos que podrán emplearse dentro del proceso electoral: protesta, revocación, revisión, y queja.

Además, contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados procede el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia con base en el artículo 60 constitucional.



Entre las sanciones tenemos que a criterio del juez, se impondrá prisión hasta de un año o supresión de los derechos políticos por el mismo término, a quien rechace desempeñar las funciones electorales que le sean asignadas; vote más de una vez; obtenga lucro con el voto; e instale una casilla ilegalmente o usurpe funciones electorales, por citar algunas causales de esta sanción.

Además, esta ley impone severas sanciones para los funcionarios electorales; funcionarios o empleados públicos; ministros de cultos religiosos; extranjeros; presuntos diputados o senadores, así como los electos; y para los *partidos políticos* cuando incurran en las causales que establece la LFOPPE.

#### 6.5. **La participación ciudadana a través de los *partidos políticos*.**

Antes de entrar en materia es necesario dejar establecido que los *partidos políticos* constituyen la manifestación de la diversidad de intereses, opiniones e ideologías que se desprenden de la sociedad.

De esta manera, los ciudadanos mexicanos a través del sufragio optan por un programa político-social con preferencia sobre otro; y a quienes resultan triunfadores en las elecciones les confieren la legitimidad necesaria y fundamental para ser gobernantes.

Lo anterior con base en el sistema democrático representativo que establece la Constitución General de la República.

Además, con la finalidad de participar en la vida política de México, y pretender cargos de representación popular, las leyes reconocen en los *partidos políticos* la forma para lograrlo.

Por lo tanto, la característica principal de un partido, radica en que el fin que persigue es la conquista del poder.

Creemos que a través de los *partidos políticos* los ciudadanos buscan consolidar la satisfacción completa de sus necesidades materiales en cuanto a lo que es vivienda, alimentación, vestido, educación y recreación, entre otras.

Por otra parte, los partidos permiten a los ciudadanos satisfacer algunas necesidades ideológicas como son identificación con una causa; adquisición del sentimiento de participación en un desarrollo que abarca a toda la sociedad; formación de una ideología y de una conciencia política para apreciar los hechos sociales y los problemas nacionales.

Por lo tanto, creemos que la relación *partido político* y ciudadano se da en estos niveles.

Además, el militante de un *partido político* es importante en tanto que disemina la plataforma ideológica de su partido por un lado y por el otro en la discusión de esta plataforma con la ciudadanía se resalta su conciencia política.

Procede mencionar que, independientemente de la participación que se da a través de los *partidos políticos*, existen divergencias ideológicas entre ellos, lo que origina el antagonismo de partidos.

En consecuencia, podemos decir que los *partidos políticos*, expresan en concreto los intereses de la sociedad. Como están formados por grupos heterogéneos deben saber unir las distintas demandas de éstos, así como intentar hacerlas efectivas mediante los programas que proponen.

Como manifestaciones de la *participación*

*ciudadana* a través de los *partidos políticos* tenemos como ejemplos los siguientes:

*El sufragio por convicción.*

Lo realiza el elector al emitir su voto con plena conciencia política y con el convencimiento de que el candidato que elige, simboliza la ideología a la que el elector se adhiere.

*La actividad política militante.*

La realizan los miembros activos de los *partidos políticos*, a través de publicaciones, conferencias, propaganda, mítines y adoctrinamiento a la población, entre otras, para incrementar el reclutamiento de afiliados y fortalecer al propio partido en general.

*Las tareas electorales.*

Son las actividades que en la preparación y durante el proceso electoral, realizan ciudadanos comunes; empleados o funcionarios públicos; y/o representantes de los partidos.

Esta participación tiene como objeto hacer más ágiles y democráticas las elecciones.

*El desempeño de cargos de elección popular.*

Únicamente los candidatos electos, propuestos por algún *partido político*, pueden alcanzar esta participación.

Podemos decir que consiste en el más alto grado de participación política a que puede llegar un ciudadano.

## 6.6.

### **Los *partidos políticos* y su relación con el Estado mexicano.**

Queremos aclarar que, debido al enfoque del presente estudio, nos limitaremos a señalar indirectamente que existe una relación entre los *partidos políticos* y dos de los poderes que integran el Estado mexicano.

Para ello será necesario exponer somera-

mente las facultades que la ley establece para cada uno de los Poderes de la Unión. Esto lo expondremos en los apartados correspondientes que se incluyen más adelante.

Una de las características principales del Estado de Derecho es la división de funciones, por eso nuestra Constitución establece en su artículo 49 que "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial..."<sup>9</sup>

La participación política, de acuerdo con el sistema democrático representativo de nuestro país, opera mediante la representación de los ciudadanos en el Poder Ejecutivo y en el Poder Legislativo (Congreso de la Unión). En cuanto al Poder Judicial, haremos una breve referencia en el último apartado de esta sección.

#### 6.6.1. **Los *partidos políticos* y su relación con el Poder Ejecutivo.**

A través del Presidente de la República, el *partido político* que logre que su candidato ocupe dicho puesto se coloca en el punto determinante de la estructura política del país.

La relación entre los *partidos políticos* y el Poder Ejecutivo consiste en que la plataforma nacional del partido en el gobierno, se va a llevar a cabo a través de las medidas y acciones que dicte el Ejecutivo en ejercicio de sus funciones. Ellas son, entre otras, la designación de sus colaboradores en las diferentes Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y otras unidades que integran la Administración Pública Federal.

Lo anterior en virtud de que el Ejecutivo tiene la facultad de nombrar a funcionarios y autoridades (Artículo 89 de la Constitución).

El Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Básico de Gobierno, por dar algunos ejemplos, constituyen otras formas de realizar la plataforma nacional del partido. Además, su ideología se verá reflejada en las políticas que adopten las dependencias administrativas.

Asimismo, la teoría de acción del Ejecutivo se pone en práctica en cada unidad de la Administración Pública.

En consecuencia, el partido en el gobierno es el único que podrá hacer lo antes descrito.

Los demás partidos estarán interrelacionados con la Administración Pública solamente a través de las Cámaras.

#### 6.6.2.

#### **Los *partidos políticos* y su relación con el Poder Legislativo.**

Nuestra Constitución establece que el Poder Legislativo se encomienda a un Congreso General que a su vez se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. (Art. 50).

Por lo que se refiere a los senadores, representan a una entidad federativa, sus decisiones son muy importantes en la política del país. Las facultades que les otorga nuestra Carta Magna, en forma exclusiva, tienen por objeto principalmente fomentar la colaboración y responsabilidad mutua, entre senadores y el Presidente de la República; y fortalecer el pacto federal.

A *grosso modo*, sus facultades se dividen en dos grupos: unas concernientes al orden político internacional y otras relativas al orden político interno.

Por su parte, los diputados representan a la nación. (Art. 51 constitucional).

En cuanto a sus facultades, se pueden dividir

en cuatro grupos: políticas, hacendarias, judiciales y administrativas.

Es importante mencionar que la Constitución establece, además de las facultades esbozadas, las que deben desempeñar los senadores y diputados instalados como Congreso de la Unión, y las que ejerce por separado cada cámara sin ingerencia de la otra.

De lo anterior podemos decir que la relación se encuentra en que los representantes de los *partidos políticos* al ser miembros de las Cámaras, deciden y votan según el caso, las directrices que regirán la Administración Pública Federal.

Además, los diputados y senadores tienen la posibilidad de exponer en las Cámaras peticiones, *denuncias* y *quejas* de la ciudadanía a la cual representan en contra de la Administración Pública Federal, o de alguno de sus servidores.

### 6.6.3.

#### **Los *partidos políticos* y su relación con el Poder Judicial.**

Las funciones del Poder Judicial consisten principalmente en proteger los derechos del hombre y en administrar justicia.

Los ministros del Poder Judicial son nombrados por el titular del Ejecutivo y tienen que ser aprobados por el Poder Legislativo. (Artículos 89 fracción XVIII y 96 constitucionales).

Como puede observarse la forma de integración del Poder Judicial constituye una excepción en relación con la del Ejecutivo y Legislativo.

Por lo tanto, en virtud de que no existe una representación popular directa entre los titulares del Poder Judicial y la ciudadanía está ausente la relación que pudiera existir con los *partidos políticos*.

## CAPITULO SEPTIMO

### 7. EL OMBUDSMAN Y LA PARTICIPACION CIUDADANA EN MEXICO

(Posibilidad e imposibilidad de su implantación)

#### Sumario

- 7.1. Introducción.
- 7.2. Definición.
- 7.3. Antecedentes geográfico-históricos del Ombudsman.
  - 7.3.1. Antecedentes históricos en Suecia.
    - 7.3.1.1. El Canciller de Justicia (JK).
    - 7.3.1.2. El Ombudsman de Asuntos Cíviles (JO).
    - 7.3.1.3. El Ombudsman de Asuntos Militares (MO):
    - 7.3.1.4. El Ombudsman Anti-trust (NO).
    - 7.3.1.5. El Ombudsman de los Consumidores (KO).
    - 7.3.1.6. El Ombudsman de Prensa (PO).
  - 7.3.2. Antecedentes históricos en Dinamarca.
    - 7.3.2.1. Diferencias principales entre el Ombudsman danés y el arquetipo sueco.
- 7.4. Características fundamentales del Ombudsman (JO).
  - 7.4.1. Requisitos.
  - 7.4.2. Nombramiento.
  - 7.4.3. Obligaciones.
  - 7.4.4. Fundamento legal.
  - 7.4.5. Funciones.
  - 7.4.6. Facultades.
  - 7.4.7. Jurisdicción.
  - 7.4.8. El Ombudsman Clásico o Parlamentario.
  - 7.4.9. El Ombudsman Ejecutivo.
- 7.5. Hipótesis históricas del Ombudsman en México.
  - 7.5.1. Los Procuradores de Pobres.
  - 7.5.2. Análisis del párrafo tercero del artículo 97 constitucional.
  - 7.5.3. Diferencias entre el "comisionado especial" y el Ombudsman.
- 7.6. Implantación del Ombudsman en México como coadyuvante de la *participación ciudadana*.
  - 7.6.1. Características propias de un prototipo de Ombudsman en México.
    - 7.6.1.1. Régimen Jurídico del Ombudsman.

## CAPITULO SEPTIMO

### 7. EL OMBUDSMAN Y LA PARTICIPACION CIUDADANA EN MEXICO

(Posibilidad e imposibilidad de su implantación)

#### 7.1.

##### Introducción.

En este capítulo ofreceremos la definición de *Ombudsman*, mencionaremos los antecedentes geográfico-históricos de dicha institución, así como sus características en Suecia y Dinamarca.

Asimismo, nos ocuparemos de la hipótesis histórica del Ombudsman en México con base en el párrafo tercero del artículo 97 constitucional.

Posteriormente haremos una comparación entre lo que es la *participación ciudadana* en México y su posible relación con el *Ombudsman*, y de esta forma, poder dar una respuesta a la posibilidad o imposibilidad de implantación de un prototipo de *Ombudsman* en nuestro país.

El *Ombudsman* puede ser una forma directa de *participación ciudadana* en México, ya que uno de sus rasgos peculiares es la relación directa con la ciudadanía para investigar los agravios que ha sufrido por parte de la Administración Pública.

Sin embargo, como veremos más adelante, el *Ombudsman* podría ser una forma de participación autocontrolada en cuanto a que funcionaría totalmente fuera del ámbito de competen-



cia de los tres poderes establecidos; y porque aceptaría una relación directa con la ciudadanía, lo cual la Administración Pública omite.

Al final sería el enlace más rápido y directo entre los ciudadanos y la Administración Pública, después de que los primeros hubiesen agotado los recursos existentes, si los hay, en cada caso, ante la administración.

En virtud de que la relación ciudadano-gobierno ha aumentado notablemente en los últimos años, tanto en México como en otros países, debido al enorme crecimiento de la burocracia (o aparato administrativo), se considera conveniente la existencia de algún tipo de control eficaz sobre los abusos y errores de los servidores públicos, entre ellos, los no regulados. Por tal razón se recomienda la implantación del *Ombudsman* en México, que siendo un recurso para cualquier ciudadano pueda también ser una valiosa ayuda para la misma Administración Pública.

## 7.2.

### Definición.

En primer lugar nos referiremos brevemente al origen de la palabra *Ombudsman*, para comprender mejor su definición.

De acuerdo con Jorge Pulido Vázquez, "El significado de la palabra *ombudsman* deriva del sueco, proviene de una antigua palabra *umbup*, que expresa poder, autoridad y originada a su vez en un dialecto islandés. El concepto sueco de *ombuds* recae sobre la persona que es representante y vocero de la ciudadanía."<sup>1</sup>

Asimismo, para Alfred Bexelius el término *ombud*, "se refiere a una persona que actúa como vocero o representante de otra."<sup>2</sup>

Por su parte, Víctor Fairen Guillén nos dice

que literalmente del sueco, *Ombudsman* se traduce como "hombre que da trámite..."<sup>3</sup>

El mismo autor lo define de la siguiente manera: "comisionado del Parlamento para la supervisión de la administración, defensa de los derechos públicos y legítimos intereses de los ciudadanos frente a aquélla, dando cuenta de toda su labor periódicamente al Parlamento, o bien, cuando él estime conveniente por la gravedad de cualquier asunto. Por medio de estos informes —que no son vinculantes— llega a formular sugerencias o propuestas de reformas legislativas."<sup>4</sup>

Donald C. Rowat nos ofrece la siguiente definición: "El Ombudsman es un funcionario del Parlamento que investiga las quejas de los ciudadanos en el sentido de que han sido injustamente tratados por alguna dependencia gubernamental y que, cuando encuentra la queja justificada, le busca un remedio."<sup>5</sup>

Es importante subrayar que la institución en estudio tiene la posibilidad de investigar cualquier anomalía de la Administración Pública que perjudique a un ciudadano y será a partir de los resultados obtenidos de dicha investigación que se formularán las recomendaciones pertinentes a la autoridad responsable.

Como puede observarse el *Ombudsman* carece de facultades ejecutivas, sin embargo, es tan fuerte el carácter de sus recomendaciones que casi siempre son adoptadas y tomadas en cuenta por la Administración Pública.

### 7.3.

#### **Antecedentes geográfico-históricos del *Ombudsman*.**

El desarrollo de esta sección lo haremos de la siguiente manera: en primer lugar, reseñaremos

brevemente los antecedentes del *Ombudsman* en Suecia, país donde se originó dicha institución a partir del siglo XVI. Aquí procede mencionar que en esa época, Suecia y Finlandia estaban unidas en un solo territorio.

Enseguida explicaremos las características principales de las diferentes clases de *ombudsmen* que existen en Suecia, a saber: el Canciller de Justicia (JK); el *Ombudsman* de Asuntos Civiles (JO); el *Ombudsman* de Asuntos Militares (MO); el *Ombudsman Anti-trust* (NO); el *Ombudsman* de los Consumidores (KO); y el *Ombudsman* de Prensa (PO).

Cada uno de ellos será tratado en forma individual para evitar confusiones y ambigüedades como las que se encuentran en la literatura existente sobre la institución en estudio.

Finalmente nos referiremos a los antecedentes del *Ombudsman* en Dinamarca, mencionando algunas de las modalidades que adoptó al ser transplantado a dicho país.

Asimismo, dedicamos un apartado a las principales diferencias entre el *Ombudsman* danés y el sueco.

La importancia de ocuparnos del modelo danés consiste en que es uno de los prototipos más imitados por otros países, además de ser intensamente promovido y difundido a partir de su instauración.

### 7.3.1.

#### **Antecedentes históricos en Suecia.**

Antes de entrar en materia, es necesario mencionar que desde el siglo XIII y hasta el XIX (1809), Finlandia se encontraba unida a Suecia.

Desde el siglo XVI existían en Suecia instituciones que pueden considerarse como antece-

dentes del *Ombudsman*, tal es el caso del llamado Preboste de la Corona, que se encargaba de vigilar a los fiscales públicos y representaba al monarca como el fiscal principal. Posteriormente, estas funciones las desempeñó el Procurador de la Corona de la Corte de Apelaciones de Estocolmo.

Durante la monarquía de Carlos XII y estando Suecia en guerra con Rusia, el monarca mencionado promulgó su Orden de la Cancillería, por la cual se dio origen en 1713 a la oficina del Canciller de Justicia, llamado en un principio, Procurador Supremo (*Högste Ombudsmannen*), su función principal consistía en supervisar de manera general el cumplimiento de las leyes y reglamentos, así como el correcto desempeño de las funciones que correspondían a los servidores públicos.

En los casos trascendentes como los de traición, el propio Procurador Supremo se hacía cargo del asunto ante los tribunales.

#### 7.3.1.1.

#### **El Canciller de Justicia (JK).**

A la muerte del rey Carlos XII en 1718 y por una orden de la Cancillería, dicha oficina cambió su denominación por la que actualmente tiene: Canciller de Justicia (*Justitiekansler*, que en Suecia se abrevia JK), sus funciones sin embargo, continuaron siendo las mismas, ser un instrumento general de control legal sobre la administración estatal.

En el siglo XVIII (de 1766 a 1772), ocurrió un cambio importante en cuanto a la designación del JK, en lugar de ser el rey quien lo nombrara, serían los cuatro cuerpos representativos, es decir, correspondería dicha facultad a los cuatro estados. Este hecho es sin duda, el ante-

cedente más cercano del *Ombudsman*, (*Justitieombudsman*, o JO).

En 1772 a raíz del golpe de estado dirigido por Gustavo III, el JK fue otra vez un funcionario nombrado por el rey, siendo a su vez, un consejero de la Corona.

A pesar de estos cambios, el control y la supervisión han sido siempre las funciones esenciales del JK.

Para evitar el predominio del monarca por una parte, o de los cuatro estados, por la otra, la Constitución de 1809 vigente en sus aspectos más importantes, implantó una separación de autoridad entre el rey y su Consejo; los estados; y los tribunales.

De acuerdo con Sten Rudholm, "Se entregó el poder ejecutivo al rey y al Consejo, mientras que a los cuatro estados se les concedió la autoridad exclusiva de crear impuestos y el poder legislativo se concedió conjuntamente al rey en Consejo y a los estados. Al igual que antes, tribunales independientes se encargaron del poder judicial; el control de las oficinas y de los funcionarios sería ejercido por dos instituciones separadas: el JK a nombre del rey y el Consejo, y el JO a nombre de los estados, (más tarde a nombre del *Riksdag*, o Parlamento, que en 1866 sustituyó a los cuatro estados)."<sup>6</sup>

Con estas modificaciones quedó definido el carácter apolítico del JK, que hasta la fecha tiene y que lo distinguió en épocas pasadas, como una autoridad independiente que representa a la Corona.

En la Constitución de 1809, se señalan los requisitos que debe reunir la persona que ocupe el cargo de JK, entre los que destacan su capacidad, imparcialidad, profundos conocimientos

del Derecho y experiencia como juez.

Sus funciones deben ser entre otras, representar a la Corona cuando los derechos del Estado se vean afectados, vigilar la administración de justicia, y en los casos de incumplimiento de deber por parte de los jueces o funcionarios públicos actuar en contra de ellos.

Desde la instauración de la Constitución de 1809, únicamente se han registrado dos cambios relevantes en lo que se refiere a la posición y obligaciones del JK.

La primera en 1840, fecha a partir de la cual el JK dejó de estar presente en las discusiones del gabinete sobre asuntos de índole legal.

Y la segunda, en 1848 cuando la introducción del sistema de juicios orales en Suecia provocó un exceso de trabajo en las funciones que como fiscal principal del Estado desempeñaba el JK. Se le exoneró entonces de dicha función de fiscal en los casos criminales ordinarios, encomendándose dicha facultad a la oficina del Primer Procurador de la Corona, recién establecida, (*Riksaklagare*, cuya abreviatura es RA), y que es la autoridad administrativa más importante entre los procuradores públicos de Suecia.

Sin embargo, la atribución de acusar a los altos funcionarios por delitos que implicaran incumplimiento del deber o abuso de autoridad sigue correspondiendo al JK.

### 7.3.1.2.

#### **El Ombudsman de Asuntos Civiles (JO).**

Ahora nos referiremos al JO (*Justitieombudsman*), llamado también *Ombudsman* de Asuntos Civiles.

Como ya mencionamos, surgió en la Constitución de 1809 como un medio de control gu-

bernamental, al otorgarse al Parlamento la facultad de designar un *Ombudsman* para proteger la observancia de las leyes por parte de las autoridades administrativas y los tribunales.

Lo anterior, con la finalidad de nivelar las atribuciones tan extensas que se otorgaron al rey y a su Consejo en la citada Constitución.

Procede mencionar que el gobierno de esa época se opuso al establecimiento del JO, sin embargo, el comité parlamentario arguyó que era necesaria una oficina que garantizara los derechos civiles del pueblo.

Una característica del JO que merece destacarse es el hecho de que aunque es nombrado por el Parlamento, se mantiene independiente de éste, así como del gobierno. Su única subordinación es en relación con la ley.

Alfred Bexelius al referirse a las facultades del *Ombudsman* nos dice:

“Tal como aparecen definidas en la Constitución, las facultades del JO han permanecido en general sin cambio desde que fueron establecidas. Son las de vigilar la forma en que los jueces, los funcionarios del gobierno y otros servidores civiles observan las leyes, y las de acusar a quienes actúen ilegalmente u olviden sus deberes.

Para el desempeño de sus obligaciones de vigilancia, el JO tiene acceso a todos los documentos —aun los secretos— y el derecho de estar presente en todas las deliberaciones en que los jueces o funcionarios administrativos tomen sus decisiones. Así obtiene el JO una visión completa de todas las actividades legales y administrativas. Además, todos los funcionarios están obligados a proporcionar al JO, cuando éste lo solicite, la información que tengan sobre

el asunto en cuestión. El JO tiene también el derecho de pedir la asistencia de cualquier funcionario para el propósito de realizar las investigaciones necesarias, y todos los fiscales deben iniciar cualquier acusación que el JO decreta.

En virtud de que los observadores extranjeros a menudo se equivocan en este punto, es importante advertir que el JO no tiene autoridad para cambiar las decisiones de los tribunales o de los funcionarios administrativos. No es un juez. En realidad, de acuerdo con la antigua concepción, se le consideraba un fiscal. En principio sigue siendo un fiscal en los casos de interferencias indebidas o de errores de parte de los funcionarios públicos del país. Pero el JO utiliza ahora raras veces su facultad de acusar. En la mayoría de los casos de que conoce encuentra que una reprimenda pública, o una crítica de la decisión, es todo lo que se necesita.”<sup>7</sup>

### 7.3.1.3.

#### **El *Ombudsman* de Asuntos Militares (MO).**

En un principio, las facultades del JO abarcaron también el control sobre las actividades de los comandantes y oficiales militares de rangos inferiores.

Sin embargo, en 1914 al estallar la Primera Guerra Mundial, se estaba renovando la Defensa Nacional en Suecia, incrementándose tanto el personal como las tareas de su organización militar.

Esta situación favoreció al gobierno, quien desde hacía tiempo venía proponiendo al Parlamento la creación de un control parlamentario, exclusivo para los asuntos militares.

Las propuestas del gobierno se basaron en que debido al considerable aumento de las funciones administrativas del Estado, era casi im-



posible que el JO pudiera ocuparse de todas las áreas del gobierno con la misma dedicación, y que en consecuencia, la Defensa Nacional había sido una de las más afectadas.

Además se pretendía evitar cualquier desconfianza del pueblo hacia la administración militar.

Así fue como el Parlamento admitió la creación de un nuevo funcionario, el *Militieombudsman* (MO), que debería observar los mismos lineamientos y principios que regían al JO.

El cargo debía ser ocupado por un jurista, ya que la finalidad de esta nueva institución era la de robustecer la confianza de los ciudadanos en la Defensa Nacional.

El *Militieombudsman* quedó establecido el 19 de mayo de 1915 y es importante mencionar que la legislación original se mantiene vigente, y sin cambios relevantes desde su implantación.

Así como el JO, el MO es nombrado por el Parlamento para un período de cuatro años.

Básicamente las facultades y la posición del MO son idénticas a las del JO.

El MO se mantiene autónomo del Ejecutivo y del Parlamento aunque presenta un informe anual a este último.

Para concluir, en relación con el MO, diremos que su principal deber es asegurarse de que tanto oficiales como otros funcionarios de la administración militar observen las disposiciones legales correspondientes.

Quedan exentos de la vigilancia del MO el ministro de Defensa y los ministros del gabinete. Por lo tanto cualquier militar que ostente un grado superior al de cabo está sujeto a la vigilancia del MO.

El MO ha estimulado enormemente un sentimiento de confianza y seguridad hacia la Defensa Nacional entre la ciudadanía sueca.

#### 7.3.1.4. **El Ombudsman Anti-trust (NO).**

Existe también en Suecia un *Ombudsman* para la Libertad de Comercio (NO) en forma paralela a otras entidades como el Tribunal Sueco de Mercado y la Oficina Nacional de Precios y Cartels. Fue creado en 1954 con la finalidad de proteger los lineamientos de la economía de empresa, así como de supervisar las actividades monopolizadoras y evitar la competencia desleal.

Daniel Escalante nos dice al respecto: "el Ombudsman para la Libertad de Comercio (NO) es la dependencia persecuidora con las bases siguientes: 1) Investigaciones de la Oficina Nacional de Precios y Cartels; 2) acceso al registro de cartels, 3) quejas e investigaciones en sociedades y empresas, y 4) publicaciones y discusiones de prensa y otras fuentes.

Debe agregarse para completar este cuadro que el Tribunal Sueco de Mercado es la autoridad juzgadora. Sus miembros, al igual que los de la Oficina Nacional de Precios y Cartels (SPK), son representantes imparciales del mundo de los negocios y de los asalariados, esto es, de los consumidores."<sup>8</sup>

Al, NO, también se le conoce como el *Ombudsman Anti-trust* y vigila el cumplimiento de la Ley sobre Prácticas Comerciales Restrictivas.

El, NO, es designado por el Ejecutivo.

#### 7.3.1.5.

#### **El Ombudsman de los Consumidores (KO).**

El *Ombudsman* de los Consumidores (KO), surgió en 1971 para brindar protección a los débi-

les en el consumo contra los abusos de los comerciantes.

Daniel Escalante opina, "Es de la mayor importancia el aspecto de las funciones del Ombudsman de los Consumidores, que consiste en la mayoría de los casos tratar de que las faltas sean reparadas voluntariamente por el responsable; entonces su primera tarea consistirá en persuadir al responsable para que enmiende su actuación. Esto no significa que el OK pretenda establecer un compromiso, sino dar al responsable la oportunidad de corregirse ante la posibilidad de que sea castigado severamente."<sup>9\*</sup>

El KO se asegura de la observancia de la Ley de Prácticas de Mercadotecnia; y de la Ley de Términos Contractuales Impropios.

Al igual que el anterior, el KO es nombrado por el rey en Consejo de ministros.

El KO defiende el interés público en los casos que se presentan ante el Tribunal de Mercados.

#### 7.3.1.6.

#### **El Ombudsman de Prensa (PO).**

Este *Ombudsman* de Prensa apareció en 1969, carece de carácter oficial. Actúa en forma libre y autónoma del comité que lo designa. Dicho comité está integrado por uno de los *ombudsmen* designado por el Parlamento, el Presidente de la Barra de Abogados de Suecia, y el Presidente de la Junta de Colaboración de la Prensa.

Al respecto Daniel Escalante comenta: "Todas las quejas y ofensas contra 'el buen uso de publicaciones' van directamente al Ombudsman de la Prensa (PO), el cual puede también obrar, al igual que otros Ombudsmen, por iniciativa propia. En contraste con prácticas anterio-

\* Creemos que la inversión de las siglas KO en esta cita se debió a un error tipográfico.

res, todavía vigentes en otras partes, los abusos que se denuncian pueden no haber afectado ni perjudicado al quejoso en lo personal. En otras palabras, el público puede protestar en contra de cualquier cosa que a su juicio constituye una violación de la ética periodística, lo cual podría ser base para la actuación del Ombudsman."<sup>10</sup>

En ocasiones las faltas se enmiendan con una inserción posterior en el periódico, rectificando el artículo que provocó la violación a las reglas de moralidad profesional o la intromisión en la vida privada de las personas.

En otras, la gravedad del asunto requiere el fallo del Tribunal de Honor (POn) o Consejo Sueco de Prensa que determinará la sanción para el responsable, quien en ocasiones también tendrá que pagar multas por gastos administrativos.

### 7.3.2.

#### **Antecedentes históricos en Dinamarca.**

La razón de que nos ocupemos del modelo danés de *Ombudsman* obedece a que ha sido mucho más difundido que el arquetipo sueco y por lo tanto mayormente imitado y adoptado por otros países.

La institución danesa que comentamos posee algunas diferencias en relación con la sueca, las cuales mencionaremos esquemáticamente.

El *Ombudsman* en Dinamarca se introdujo casi siglo y medio después que en Suecia por la *Folketing* (asamblea legislativa unicamaral).

Al ser reformada la Constitución de Dinamarca en 1953 quedó comprendida dicha institución en el artículo 55 y reglamentada por la Ley del 11 de septiembre de 1954, misma que fue reformada en 1959 y 1961.

El 22 de marzo de 1956 se complementó dicha ley con las Instrucciones que a su vez fueron sustituidas en 1962 por otras.

Conforme a la ley, el ámbito de competencia del *Ombudsman* incluye la vigilancia de toda la administración estatal, civil y militar.

Procede mencionar que aunque la *Folketing* nombra al *Ombudsman*, éste se mantiene independiente de aquella, rehusándose además a ser utilizado por los políticos o por los partidos de oposición para sus fines personales o de grupo.

Héctor Fix Zamudio nos dice al respecto, "el *Ombudsman* danés posee una competencia amplia de fiscalización de la legalidad de las actividades de las autoridades administrativas, incluyendo también a las militares, apartándose del modelo sueco, en cuanto a su facultad de conocer de los actos de los ministros de Estado, con independencia de la responsabilidad política de los citados funcionarios ante el Parlamento, y además, su competencia se extiende a la fiscalización de ciertas instituciones que no son propiamente estatales, pero que guardan estrechas relaciones con la administración, como ocurre con algunos de los actos de los miembros del clero, de los organismos descentralizados, e inclusive, a partir de 1962, también de las autoridades de carácter local.

... Por otra parte, advertimos como aspecto peculiar, que el citado *Ombudsman* no puede conocer de las resoluciones de los organismos jurisdiccionales, contrariamente a lo que ocurre en Suecia y Finlandia."<sup>11</sup>

El *Ombudsman* dura en su encargo cuatro años y puede ser reelegido. Tiene que presentar un informe anual de sus actividades al Parlamento o *Folketing*.

El modelo danés tiene como actividades principales, llevar a cabo inspecciones y recibir las *quejas* o *denuncias* de los ciudadanos para analizar el comportamiento de las autoridades tanto administrativas como militares, aun en el caso de que ejerzan sus facultades discrecionales.

A partir de los resultados que obtenga de sus investigaciones, formulará a la autoridad correspondiente alguna recomendación, o si la gravedad del asunto lo amerita enviará una amonestación.

Cuando se presenta una *queja* al *Ombudsman* sin haber agotado los recursos existentes para el caso en cuestión, generalmente dicha *queja* se rechaza.

Aun en estos casos, existe la posibilidad de que el *Ombudsman* investigue *de motu proprio* el caso.

El *Ombudsman* danés tiene la facultad de ordenar una acusación criminal o la iniciación de procedimientos disciplinarios, sin embargo, nunca la ha ejercido, han sido suficientes sus recomendaciones y opiniones para solucionar los casos que ha investigado.

Por otra parte, aquellos asuntos en que las circunstancias lo requieran, tiene la obligación de guardar en secreto la información que haya obtenido.

### 7.3.2.1.

#### **Diferencias principales entre el *Ombudsman* danés y el arquetipo sueco.**

Podemos destacar las siguientes:

—En virtud de que en Dinamarca se consideró que la supervisión de los tribunales atentaba contra la independencia del Poder Judicial, éste quedó completamente fuera de la competencia del *Ombudsman*.

Aunque es importante señalar que los Tribunales Administrativos por estar desvinculados del Tribunal de Quejas quedan bajo la jurisdicción del *Ombudsman*.

—En Suecia por su parte, las actividades de los jueces quedan bajo el control del *Ombudsman*.

Se hace notar que los magistrados de la Suprema Corte de Justicia y de la Suprema Corte Administrativa quedan incluidos bajo esta vigilancia siempre que incurran en alguna falta grave.

—La siguiente diferencia consiste en que los ministros del gobierno quedan bajo el control del *Ombudsman* y los miembros de la *Folketing* quedan exentos de su vigilancia sólo cuando actúan en dicha calidad.

—Al contrario de lo que ocurre en Suecia, en donde los ministros reales están fuera de la competencia del JO.

—Por último, la competencia del *Ombudsman* danés se extiende hacia el ámbito descentralizado, clerical, municipal y militar.

—En Suecia el JO interviene en las actividades de la Administración Pública nacional y municipal, existiendo un *Ombudsman* exclusivo para los asuntos militares, el MO y otros como el NO, el KO y el PO para las relaciones entre particulares.

#### 7.4.

#### **Características fundamentales del *Ombudsman* (JO).**

En este apartado nos ocuparemos de mencionar brevemente, basándonos en el arquetipo sueco, los requisitos que debe reunir el *Ombudsman*, así como las peculiaridades de su nombramiento; las obligaciones que debe cum-

plir; su fundamento legal; sus funciones y facultades primordiales; así como la jurisdicción que abarca.

Además, dedicaremos una sección al *Ombudsman* Clásico o Parlamentario y otra al *Ombudsman* Ejecutivo, señalando los rasgos esenciales que los distinguen. En cuanto al llamado *Ombudsman* Judicial, lo trataremos con mayor amplitud en el siguiente apartado.

#### 7.4.1.

##### **Requisitos.**

La persona que desempeñe el puesto de *Ombudsman* deberá reunir condiciones tales como ser un profesional del Derecho; tener experiencia en la judicatura; una gran capacidad de trabajo; ser imparcial; y sobre todo, gozar de una intachable moralidad y honestidad tanto en su vida profesional como personal.

#### 7.4.2.

##### **Nombramiento.**

El *Ombudsman* es designado por el *Riksdag* o Parlamento.

Se integra un comité de 48 electores, 24 de cada Cámara, que han sido elegidos entre sus miembros. En el término de 15 días deben designar a la persona que ocupará el puesto de *Ombudsman*.

La duración en el cargo es de cuatro años y generalmente es reelegido por dos o tres períodos. La ley no limita el número de veces que pueda ser reelegido este funcionario, pero se ha acostumbrado que el tiempo máximo en el cargo sea de doce años, considerando que después de ese término es conveniente que una persona con nuevas ideas ocupe dicho puesto.

En cuanto al sueldo que percibe el JO, corresponde al de un juez de la Suprema Corte



que dentro de los tabuladores de funcionarios públicos en Suecia es uno de los más altos.

A partir de 1963, en el desempeño de sus funciones el *Ombudsman* se auxiliaba durante todo el año, de un *Ombudsman Asistente* en casos de ausencia temporal, vacaciones, enfermedad o por delegación de funciones por parte del titular.

Puede decirse que el *Ombudsman* titular y su asistente se dividían el trabajo, además, el *Ombudsman Asistente* respondía directamente ante el Parlamento de las decisiones que tomara.

Procede mencionar que se volvió usual designar al *Ombudsman Asistente* para el puesto de titular por la experiencia que ya había tenido en esta oficina, sin que esto constituyera una regla general.

El *Ombudsman* titular designaba a las gentes que formarían tanto su equipo de trabajo como el del *Ombudsman Asistente*.

En 1975 se sugirieron algunas reformas a la Ley de diciembre de 1967, mismas que entraron en vigor a partir de 1976.

Mediante dichas reformas que atañen más a la estructura, que a las facultades esenciales de la oficina del *Ombudsman*, se establecieron cuatro *ombudsmen*. Uno de ellos se encarga de administrar las tareas de la institución y coordinar las actividades de los tres restantes, fungiendo como presidente. Con esta situación se eliminó a los *ombudsmen asistentes*.

En cuanto a la destitución del *Ombudsman*, el Parlamento tiene la facultad de separarlo del cargo aun antes de que expire el ejercicio de su período, sólo en casos excepcionales por mala conducta, corrupción u otras causas extremadamente graves.

Es importante subrayar que en Suecia nunca se ha presentado un caso de destitución de un *Ombudsman*, el extremo a que se ha llegado es a no reelegirlo para el período siguiente. En virtud de que el Parlamento haya perdido la confianza en él o esté descontento con su trabajo.

#### 7.4.3.

##### **Obligaciones.**

El *Ombudsman* está obligado a rendir un informe oficial anual al Parlamento. Debe contener principalmente: una relación de las tareas realizadas y una investigación del estado en que se encuentre la administración de la ley en Suecia, asimismo, un resumen de los casos más importantes que haya resuelto.

Este informe se reparte entre todos los funcionarios públicos, siendo el recurso más importante que tiene el JO para influir en la correcta aplicación de las leyes.

Esta publicidad permite a los funcionarios aplicar con mayor objetividad las leyes, basándose en las experiencias que el JO le presenta.

El informe es estudiado por un comité parlamentario, quien lo comentará o hará algunas observaciones en forma oral y en privado al JO.

#### 7.4.4.

##### **Fundamento legal.**

El *Ombudsman* (JO) surge en Suecia como un funcionario independiente del gobierno y del Parlamento desde la Constitución de 1809.

#### 7.4.5.

##### **Funciones.**

Recibe *quejas* o *denuncias* de la ciudadanía, motivadas por la mala conducta de los servidores públicos; por haber recibido una atención deficiente en la Administración Pública; u otras causas similares.

Ante una *queja* justificada se pedirá una explicación o la reparación del daño a la autoridad responsable; y si el caso lo amerita se acusará al funcionario infractor ante los tribunales.

Investiga a petición de parte; *de motu proprio*; o por conductos como la prensa u otros medios de información al tener conocimiento de alguna situación irregular en la Administración Pública.

A partir de la investigación y de acuerdo con el caso, formulará recomendaciones, opiniones, acusaciones o propondrá cambios a la legislación. Esto último ocurre cuando al analizar la práctica de una ley, considera que es incongruente o que no responde a las circunstancias actuales.

Vigila la actividad administrativa lo que le permite prevenir violaciones a las leyes o reglamentos internos de las dependencias.

Alfred Bexelius opina: "Las reglas procesales son necesarias para salvaguardar importantes intereses públicos y privados, y su ignorancia puede, en un largo plazo, llegar a constituir una pérdida seria de derechos para los ciudadanos. Para evitar esto es necesario criticar los errores y recordar a las oficinas administrativas los reglamentos existentes. Al actuar en esta forma, el Ombudsman evita faltas y negligencias perjudiciales para los individuos sin tener que recurrir a la acusación pública de un funcionario culpable."<sup>12</sup>

La función más importante del JO consiste, a nuestro juicio, en tratar de remediar situaciones anómalas en la Administración Pública para ofrecerle una solución al ciudadano agraviado.

#### 7.4.6.

#### **Facultades.**

Para comenzar diremos que el Parlamento ha

dotado al JO de la facultad discrecional para decidir sobre que asuntos debe conocer, es decir, sobre qué casos debe iniciarse una investigación.

El JO tiene facultad para acusar ante los tribunales a cualquier funcionario, servidor público o juez que actúe en forma ilegal u olvide sus deberes.

Es procedente mencionar que únicamente el JK, el JO y el MO, están facultados para ordenar se inicie proceso de un juez o de cualquier otro alto funcionario a causa de incumplimiento de sus deberes.

El JO puede solicitar la presentación de cualquier documento o información que requiera para el desempeño de sus actividades.

Haciendo un breve paréntesis diremos que esta facultad tiene su antecedente en una Ordenanza de 1766, en la cual se decretó que cualquier documento en que se apoyasen las decisiones de los funcionarios del gobierno debería ser público, es decir, que cualquier ciudadano podría consultarlos a excepción de los documentos relativos a la vida privada de las personas o los secretos que expresamente señalasen alguna disposición legal o estatuto.

El JO carece de facultades para modificar las decisiones de un tribunal.

Por lo tanto, las *quejas al Ombudsman*, las explicaciones de los funcionarios, los expedientes, minutas y decisiones de la oficina del JO, también son públicas, excepcionalmente existe algún expediente secreto.

Por otra parte, el JO tiene a su disposición a la prensa, por medio de la cual debe dar divulgación a los asuntos que resuelve. En su oficina se pone a disposición de los reporteros la infor-

mación relativa a las decisiones que toma.

Existe un acuerdo entre los periódicos para evitar la publicación de *quejas* en que se dude de su fundamentación.

Ulf Lundvik nos dice al respecto: "La publicidad que se concede a la actividad del Ombudsman no debe considerarse simplemente como una consecuencia de viejas tradiciones suecas. Para el adecuado funcionamiento del sistema de Ombudsman parece indispensable una considerable cantidad de publicidad. Las decisiones del Ombudsman sobre cuestiones de principios perderían la mayor parte de su importancia si no se hicieran del conocimiento de todos los funcionarios que pueden tener que ocuparse de asuntos similares. Además, ningún Ombudsman podría desempeñar sus funciones eficazmente sin contar con la confianza del pueblo, y a fin de obtener esa confianza debe ejercitar su actividad abiertamente y no ocultar sus decisiones al escrutinio del público.

Así pues, en mi opinión es de vital importancia que las decisiones del Ombudsman se hagan del conocimiento público, excepto en los casos excepcionales en que están involucrados los intereses de la seguridad del estado y otros similares."<sup>13</sup>

Otra de sus facultades es realizar viajes y visitas de inspección a tribunales, puestos militares (en el caso del MO), a las prisiones y a cualquier dependencia administrativa en general, previo aviso de 24 horas.

Se hace notar que existe una comunicación permanente entre el JK, el JO y el MO, para evitar que coincidan en una misma inspección evitando así la duplicidad de funciones.

El JO tiene facultad para revisar la legalidad

de las decisiones administrativas.

Puede solicitar la asistencia técnica o especializada que requiera para aclarar un asunto.

Asimismo, puede solicitar de la policía la investigación de determinados casos.

Aunque los reglamentos del *Ombudsman* no lo autorizan para intervenir en los casos en que se pretende una interpretación y una aplicación uniforme de la ley. Han sido muy valiosas las opiniones del JO para las interpretaciones erróneas que han hecho de la ley algunos funcionarios públicos en los casos en que este hecho no sea punible.

Por último, el *Ombudsman* propone cambios en la legislación. Apoyándose para ello en las observaciones que hace durante sus investigaciones, sobre todo cuando las interpretaciones desvirtúan el espíritu de la ley, o sus aplicaciones en la práctica resultan obsoletas o incongruentes.

#### 7.4.7.

#### **Jurisdicción.**

Puede decirse que contadas son las excepciones en que los funcionarios públicos nacionales y municipales quedan fuera de la vigilancia del *Ombudsman*.

Sólo en casos de faltas muy serias, los miembros de la Suprema Corte de Justicia y de la Suprema Corte Administrativa quedan bajo el control del JO.

Exceptuando esta limitación, el JO tiene competencia para revisar las actividades de cualquier otra clase de tribunal.

Por otra parte, con base en una disposición constitucional que establece que únicamente el rey resuelve los asuntos del Ejecutivo, los ministros del gobierno están exentos de la vigilan-

cia del JO, éstos están sujetos al control del Parlamento, el cual puede ordenar su enjuiciamiento. En dichos casos el *Ombudsman* actúa como fiscal.

A partir de 1957 los funcionarios y juntas de los gobiernos municipales están sujetos al escrutinio del JO. Se excluye únicamente a los miembros electos de los Concejos Municipales.

Generalmente el *Ombudsman* interviene después de que las autoridades locales han agotado todos los medios para corregir la situación en cuestión, sin lograrlo.

Por último, se hace notar que tanto el JK como el MO quedan también excluidos de la vigilancia del JO.

#### 7.4.8.

#### **El *Ombudsman* Clásico o Parlamentario.**

Son tres las características distintivas del sistema original de *Ombudsman* que hay que tener presentes para evitar confundirlo con instituciones similares.

D.C. Rowat las señala de la siguiente manera:

*"1) El Ombudsman es un funcionario independiente y no influido por los partidos políticos, representante de la legislatura, por lo general establecido en la Constitución, que vigila a la administración.*

*2) se ocupa de quejas específicas del público contra las injusticias y los errores administrativos; y*

*3) tiene el poder de investigar, criticar y dar a la publicidad las acciones administrativas, pero no el de revocarlas."*<sup>14</sup>

El *Ombudsman* Parlamentario es nombrado por el Poder Legislativo.

Dentro de esta categoría quedan comprendi-

dos, en Suecia, el *Ombudsman* de Asuntos Civiles (JO); y el *Ombudsman* de Asuntos Militares (MO), cuyas funciones quedaron ya explicadas en incisos anteriores. (7.3.1.2. y 7.3.1.3.)

El *Ombudsman* Parlamentario tiene como objetivo la vigilancia de la Administración Pública en general.

#### 7.4.9.

#### **El *Ombudsman* Ejecutivo.**

En Suecia, el rey y su Consejo de ministros poseen el Poder Ejecutivo.

Los *ombudsmen* que son designados por el gobierno caen en la categoría que nos ocupa.

Entre los que existen en Suecia podemos citar en primer lugar al Canciller de Justicia (JK); al *Ombudsman Anti-trust* (NO); y al *Ombudsman* de los Consumidores (KO).

En cuanto a sus objetivos, a excepción del JK, que tiene competencia para actuar dentro de la esfera de la Administración Pública; el, NO, y el KO realizan sus actividades fuera de ésta, es decir, intervienen sólo en las relaciones entre particulares.

La opinión de Stanley V. Anderson cuando hace un examen del sistema clásico de *Ombudsman* y del Ejecutivo es, "que este último no debe considerarse como una corrupción o distorsión del primero, sino más bien una variación del mismo, con el que puede combinarse, ya que cada uno de los sistemas de *Ombudsman* poseen ventajas e inconvenientes, pero ambos pueden constituir instrumentos eficaces para tutelar los derechos de los gobernados y para mejorar los servicios públicos de la administración."<sup>15</sup>



## 7.5. **Hipótesis históricas del *Ombudsman* en México.**

En este apartado explicaremos en primer término la función que tenían los Procuradores de Pobres como un remoto antecedente histórico del *Ombudsman* en nuestro país.

Enseguida, presentaremos algunas hipótesis sobre el origen del párrafo tercero del artículo 97 constitucional.

Por último, señalaremos en forma esquemática las principales diferencias entre la institución en estudio y los *comisionados especiales*, previstos en el precepto citado.

### 7.5.1. **Los Procuradores de Pobres.**

En 1847, Ponciano Arriaga sugirió la creación de los Procuradores de Pobres como un medio para brindar ayuda y protección a la ciudadanía.

Su proposición fue acogida el 5 de marzo de 1847 por el Congreso Constituyente del estado de San Luis Potosí que, mediante un decreto, estableció en dicha entidad tres funcionarios de este tipo, los cuales tendrían la obligación de denunciar ante las autoridades competentes, los abusos que se cometieran en contra de las personas económicamente débiles, solicitando la reparación de los daños causados. (Ver ANEXO 6).

Santiago Oñate Laborde nos dice: "Los *Procuradores de Pobres* podrán intervenir, a instancia de parte agraviada o por propia iniciativa, siempre que se presuma la existencia de 'cualquier exceso, agravio, vejación, maltratamiento, o tropelía' en contra de los pobres, pidiendo su 'pronta e inmediata reparación'. Una vez interpuesta la 'queja' ante la autoridad a quien se atribuye la violación, esta deberá conceder de

inmediato 'audiencia' al ofendido y al procurador que le asista, para proceder 'sin demora a averiguar el hecho', y resolver conforme a derecho, 'decretando la reparación', 'castigando al responsable' o 'inculcando' a la autoridad contra quien se requirió."<sup>16</sup>

Es importante mencionar que los Procuradores de Pobres podían hacer libre uso de la imprenta del Estado, para dar a conocer públicamente a la ciudadanía los casos de denegación de justicia y comportamiento indebido de los servidores públicos, entre otros.

El Estado se encargaba de absorber los gastos de publicación en estos casos.

#### 7.5.2.

#### **Análisis del párrafo tercero del artículo 97 constitucional.**

En esta sección analizaremos en forma escueta el párrafo tercero del artículo 97 constitucional, en el que autores como Juventino V. Castro consideran se encuentra un *Ombudsman* Judicial en nuestro país.

Para ello, a continuación citamos el párrafo en estudio:

"Podrá también la Suprema Corte de Justicia de la Nación nombrar magistrados de Circuito y jueces de Distrito supernumerarios que auxilien las labores de los tribunales o juzgados, donde hubiere recargo de negocios, a fin de obtener que la administración de justicia sea pronta y expedita; y nombrará alguno o algunos de sus miembros, o algún juez de Distrito o magistrado de Circuito o designará uno o varios *comisionados especiales*, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, o alguna de las Cámaras de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que ave-

rigüe la conducta de algún juez o magistrado federal; o algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual.”<sup>17\*</sup>

En cuanto a los antecedentes históricos de esta disposición podemos decir que desde 1917, fecha en que fue expedida nuestra actual Constitución, no ha sufrido reforma alguna.

Su origen es incierto, ya que por un lado algunos autores consideran que se inspiró en algunas instituciones inglesas, sin precisar cuáles.

Se hace notar que de acuerdo con la época en que se instauró en el Reino Unido la figura del *Ombudsman*, con el nombre de Comisionado Parlamentario para la Administración; en la década de 1960, es imposible suponer que fuera conocido por los constituyentes de 1916-1917.

Por otra parte hay autores que consideran que la facultad de nombrar *comisionados especiales* se otorgó al Poder Judicial debido a ciertos acontecimientos violentos de consecuencias políticas, que ocurrieron en ese tiempo en el estado de Guanajuato.

Una última hipótesis se refiere a que el artículo en cuestión fue tratado sin relevancia por el Congreso Constituyente mencionado.

De la lectura del párrafo tercero del artículo 97 constitucional se desprende que la Suprema Corte de Justicia puede actuar *de motu proprio* o a petición del Ejecutivo Federal, de alguna de las Cámaras de la Unión o del Gobernador de algún Estado, designando ya sea a un magistrado de Circuito, a un juez de Distrito, a uno o varios miembros de la Corte, o a uno o más *comisionados especiales* con el objeto de investigar

\* Las cursivas son nuestras.

en los siguientes supuestos:

—el comportamiento de algún juez o magistrado federal;

—algún hecho u hechos que impliquen la violación de alguna garantía individual;

A partir de estos dos supuestos inferimos que puede surgir un tercer supuesto que consistiría en investigar:

—cualquier otra conducta sancionada por una ley federal.

Además, en relación con este último supuesto, consideramos que se encuentra implícito en el texto legal citado.

Por lo que se refiere al caso de investigar el comportamiento de algún juez o magistrado federal, los estudiosos de este precepto han coincidido en que el espíritu de la ley se refiere a que sólo se llevará a cabo tal acción en los casos extremadamente graves o que hayan repercutido públicamente como un escándalo en virtud de la impecable imagen de moralidad y honestidad que debe acompañar siempre a los jueces y magistrados federales.

Además, tal averiguación se realizaría omitiendo los procedimientos ordinarios, en virtud de que no se encuentra reglamentado este párrafo, sin descartar el hecho de que al final de la misma, se estuviese en aptitud de ejercer la acción por las vías ordinarias, haciéndose acreedor el responsable a sanciones penales o administrativas según el caso.

En cuanto a investigar algún hecho u hechos que impliquen la violación de alguna garantía individual es indudable que el precepto en estudio se refiere a casos extraordinarios ya que los artículos 103 y 107 de la Carta Magna fundamentan el Juicio de Amparo como un medio de

defensa contra dichas violaciones.

En opinión de Juventino V. Castro, "la hipótesis prevista en el tercer párrafo del artículo 97 de nuestra Carta fundamental, no sólo no es repetitiva ... de la acción de amparo prevista en los artículos 103 y 107, sino que es necesaria, complementaria y creadora de una alta función social que sólo podía quedar en manos del más Alto Tribunal de la República."<sup>18</sup>

Con base en el espíritu de nuestra Constitución esta averiguación se realizará en aquellos casos en que socialmente dichas transgresiones perjudiquen el orden jurídico nacional, independientemente del daño individual que sufra el agraviado.

Al respecto Juventino V. Castro afirma: "aparece claramente delineado una especie de *ombudsman judicial*, —que vigila por iniciativa propia los procedimientos de toda clase de autoridades—, y que no es más que un comisionado totalmente independiente..."<sup>19</sup>

Por último, la averiguación de cualquier otra conducta sancionada por una ley federal refuerza el carácter de nuestra ley fundamental.

Dicha facultad que para muchos autores coincide con la función del Ministerio Público de promover el ejercicio de la jurisdicción representando al interés público, significa la posibilidad de utilizar un medio extraordinario para casos tan excepcionales como los que afectan la paz y tranquilidad nacionales.

Jorge Carpizo opina: "También puede la Corte investigar algún otro delito castigado por la ley federal, pero este otro delito no es cualquiera de los diversos delitos tipificados en el Código Penal y no lo es porque la Suprema Corte no sustituye al ministerio público que tiene a su

cargo esta atribución y además se desvirtuaría la labor de la Corte si su función jurisdiccional se convirtiera en una especie de departamento de averiguaciones previas, amén que no se daría abasto para este nuevo trabajo. Por tanto, el sentido de la disposición es que la Corte puede investigar algún delito castigado por la ley federal pero únicamente cuando éste se convierta en un escándalo nacional; cuando conmueva al país, cuando por la gravedad y trascendencia del delito se crea oportuno que la Corte intervenga."<sup>20</sup>

Para concluir diremos que el párrafo tercero del artículo 97 constitucional contiene una de las facultades políticas del Poder Judicial.

### 7.5.3.

#### **Diferencias entre el *comisionado especial* y el *Ombudsman*.**

I. El *comisionado especial* es nombrado por el Poder Judicial.

El *Ombudsman* clásico es nombrado por el Parlamento.

II. El *comisionado especial* investiga excepcionalmente y por instrucciones de la Suprema Corte de Justicia, las actividades de determinados funcionarios públicos.

El *Ombudsman* investiga permanentemente las actividades de cualquier funcionario público, en forma independiente del Parlamento.

III. El *comisionado especial* actúa subordinado a la Suprema Corte de Justicia, la cual puede hacer uso de su facultad discrecional para solicitar una investigación; o a petición de los funcionarios expresamente señalados en el precepto constitucional comentado.

El *Ombudsman* actúa *de motu proprio*, o a petición de parte, esto es de cualquier ciudada-

no agraviado por actos de la Administración Pública. En la relación directa que tiene dicho funcionario con la ciudadanía radica la diferencia específica.

IV. El *comisionado especial* informa a la Suprema Corte de Justicia los resultados de su investigación, y ahí termina su labor; posteriormente la Corte informará, si es el caso, de la procedencia de la acción ordinaria a la autoridad competente.

El *Ombudsman* aunque posee facultades acusatorias, nunca las ha utilizado, se limita a emitir una opinión, crítica o a formular una recomendación.

V. El *comisionado especial* es el resultado del ejercicio de una facultad política del Poder Judicial para casos extremadamente graves a nivel nacional.

El *Ombudsman* es un funcionario totalmente apolítico, que actúa al margen de cualquier influencia política, por lo tanto evita intervenir en asuntos de esta índole.

Con el debido respeto al Dr. Juventino V. Castro discrepamos de su hipótesis que considera la existencia de un *Ombudsman* Judicial en el párrafo tercero del artículo 97 constitucional en lo relativo a los *comisionados especiales*.

En nuestra opinión, la similitud entre el *Ombudsman* escandinavo y el *comisionado especial* mexicano es nula por las divergencias antes enunciadas.

## 7.6.

### **Implantación del *Ombudsman* en México como coadyuvante de la *participación ciudadana*.**

En nuestro país, la incorporación del *Ombudsman* significaría una forma directa de *participa-*

*ción ciudadana* en cuanto que representaría un medio idóneo, accesible para cualquier ciudadano, que sin necesidad de cubrir las formalidades y procedimientos ordinarios, pudiese exponer los problemas que tiene con la Administración Pública ante un funcionario independiente de la misma, teniendo la seguridad de obtener una solución, si su *queja* es justificada.

Además, el establecimiento de un *Ombudsman* en México, obedecería a la necesidad de supervisar, vigilar y controlar, las actividades que llevan a cabo los representantes de la Administración Pública en su relación directa con la ciudadanía.

En virtud del enorme crecimiento de la burocracia y de los cada vez más complejos trámites que tiene que llevar a cabo el ciudadano común ante la Administración Pública, se hace más patente dicha necesidad.

Lo anterior no significa que el *Ombudsman* vaya a solucionar totalmente el problema. Sin embargo, contribuiría en forma muy significativa para tratar de prevenir y remediar situaciones irregulares debidas al mal comportamiento, negligencia, errores o corrupción de los servidores públicos.

El *Ombudsman* que proponemos, sería de carácter Ejecutivo, es decir, nombrado por el titular de la Administración Pública Federal, quien estaría informado de manera permanente por un funcionario ajeno a la burocracia y a los representantes de los *partidos políticos* en las Cámaras.

En relación a este último punto, existen opiniones que consideran que en virtud de la gran influencia que ejercen los *partidos políticos* y los grupos de presión sobre las decisiones de



los altos funcionarios de la Administración Pública, sería muy probable que un *Ombudsman* en el desempeño de sus funciones se encontrase en un momento dado involucrado en situaciones políticas, por lo cual tales opiniones afirman que fracasaría la institución del *Ombudsman*.

Por nuestra parte, creemos que estos argumentos son la respuesta reaccionaria ante la amenaza que significa para ciertos grupos la existencia de un funcionario imparcial que controle sus actividades.

En México se requeriría un *Ombudsman* que únicamente coadyuvase a la *participación ciudadana* con respecto a la Administración Pública, en todas y cada una de sus secretarías a nivel nacional, y estatal.

Proponemos un *Ombudsman* a nivel nacional que coordine las actividades de los *ombudsmen* estatales, los cuales realizarían sus funciones en forma independiente dentro de su jurisdicción territorial.

Para la implantación del *Ombudsman* en México se requerirá una intensa labor por parte del gobierno con la finalidad de erradicar vicios como la corrupción y el nepotismo, lo que permitiría a la Administración Pública funcionar adecuadamente.

Al respecto del *Ombudsman* se ha dicho: "la institución funcionaría bien únicamente en un país razonablemente bien administrado, no puede funcionar en una situación en que el servicio civil padezca compadrazgos o corrupción".<sup>21</sup>

La flexibilidad que presenta la institución del *Ombudsman* en estudio, para ser adaptada a nuestro sistema administrativo, nos permite

considerar que sería muy conveniente su adecuación en la Administración Pública mexicana.

Asimismo, procede mencionar que la intervención del *Ombudsman* por su propia naturaleza es pronta y expedita, además, sería gratuita; lo cual fortalecería la confianza y seguridad de la ciudadanía hacia la Administración Pública.

Para concluir, diremos que, a nuestro juicio el éxito del *Ombudsman* en México dependería principalmente de:

- El apoyo que le brindase el Poder Ejecutivo.
- La absoluta independencia de la autoridad que lo nombrara.
- La *participación ciudadana* en cuanto a la *dénoncia* inmediata de casos anómalos en la Administración Pública.
- La integridad moral y profesional de la persona que ocupase el cargo de *Ombudsman*.

#### 7.6.1.

#### **Características propias de un prototipo de *Ombudsman* en México.**

A continuación presentamos las características que debería reunir el modelo de *Ombudsman* mexicano, las que hemos dividido de la siguiente manera:

- Fundamento legal.
- Requisitos.
- Impedimentos.
- Duración.
- Remoción.
- Recursos financieros.
- Recursos humanos.
- Sueldo.
- Obligaciones.
- Funciones.

Facultades.  
Jurisdicción.  
Competencia.

### **Fundamento legal.**

En virtud de ser un *Ombudsman* Ejecutivo (o Administrativo) su fundamento legal quedaría comprendido en la fracción I del artículo 89 constitucional, que a la letra dice:

"Art. 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

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

... "22

### **Requisitos.**

La persona designada para desempeñar el cargo de *Ombudsman* deberá gozar de una intachable reputación de moralidad y honestidad, tanto en su quehacer profesional como personal.

Deberá ser mexicano de nacimiento.

Asimismo, ser un profesional con título de abogado.

Tener 40 años como mínimo y 50 como máximo al momento de ser nombrado por primera vez para el cargo.

Estar separado de sus funciones cuando menos tres años antes de su nombramiento si proviene de la Administración Pública.

Contar con experiencia en la judicatura de cuando menos tres años.

### **Impedimentos.**

Serán impedimentos para ejercer como *Ombudsman* los siguientes:

- I. Provenir de algún *partido político*.
- II. Haber desempeñado el cargo de agente del Ministerio Público.
- III. Ser ministro de algún culto religioso.
- IV. Ejercer simultáneamente algún cargo remunerado en la Administración Pública o privada, a excepción de los honoríficos.

**Duración.**

El *Ombudsman* durará en su encargo cuatro años, con la posibilidad de ser nombrado únicamente para otro período.

**Remoción.**

El *Ombudsman* será inamovible durante el ejercicio para el que ha sido nombrado.

**Recursos financieros.**

A la oficina del *Ombudsman*, se le asignará un presupuesto suficiente para que funcione con sus auxiliares en la partida correspondiente dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación.

**Recursos humanos.**

Tanto el *Ombudsman* nacional como cada uno de los *ombudsmen* estatales designarán libremente a sus auxiliares técnicos y empleados administrativos, los que no podrán exceder de veinte en cada caso.

**Sueldo.**

Sus percepciones deberán corresponder a las de los más elevados puestos en los tabuladores de la Administración Pública Federal.

**Obligaciones.**

El *Ombudsman* estará obligado a presentar un

informe oficial anual de sus actividades al Presidente de la República.

El Ejecutivo lo hará publicar en el *Diario Oficial de la Federación* para el conocimiento de la ciudadanía.

Las observaciones que el Primer Magistrado de la Nación haga en relación con dicho informe serán en forma oral y privada, dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que el *Ombudsman* haya entregado su informe.

El *Ombudsman* está obligado a comunicar al ciudadano quejoso las medidas adoptadas por él y en su oportunidad la respuesta de la dependencia involucrada.

En el supuesto de rechazar una *queja* se explicará al agraviado cuales fueron las razones que motivaron esta decisión.

Asimismo el *Ombudsman* está obligado a guardar secreto de la información que le confieran en dicha calidad los altos funcionarios del Estado.

### **Funciones.**

El *Ombudsman* es un funcionario autónomo cuyas funciones principales consistirán en la supervisión, vigilancia y control de la Administración Pública. Tratará de prevenir y solucionar situaciones anómalas causadas por los abusos, negligencias o errores de los servidores públicos en contra de la ciudadanía.

Así como la atención de *quejas* orales ó escritas de los ciudadanos que hayan sido injustamente tratados en las dependencias de la Administración Pública.

### **Facultades.**

El *Ombudsman* está facultado para decidir qué

casos deberán investigarse.

Podrá actuar a petición de parte o por iniciativa propia.

Podrá iniciar las investigaciones necesarias en las dependencias públicas para el desempeño de sus funciones, solicitando la información pertinente al caso en cuestión, así como la documentación relativa al mismo.

Realizará visitas de inspección y entrevistas personales para el cumplimiento de su deber.

El *Ombudsman* carece de facultades para anular, revocar o modificar cualquier decisión de una autoridad administrativa.

Podrá y deberá solicitar a la dependencia competente la asistencia técnica o especializada que requiera, para la aclaración de los casos de que conozca en los que ésa sea necesaria.

A partir de las investigaciones que realice formulará opiniones, críticas o recomendaciones a las autoridades responsables.

Está facultado en su informe anual para sugerir modificaciones a la legislación.

Tendrá a su disposición todos los medios de comunicación masiva para informar de sus resoluciones y de las respuestas que reciba de las autoridades implicadas en los casos que estudie.

### **Jurisdicción.**

Dada la especial naturaleza de esta institución se requerirán las modificaciones necesarias en la legislación existente. Por lo tanto, aclaramos que sólo estamos sentando principios generales que en su oportunidad deberán ser afinados y adecuados a la ley.

Para el desempeño de sus actividades, el *Ombudsman* nacional intervendrá en aquellos

casos que sean de competencia federal, actuando de acuerdo con la legislación o con la organización administrativa existentes; así como en los que la gravedad de la falta afecten al interés de la ciudadanía a nivel nacional, sin importar el lugar de la República donde se origine el problema.

Por su parte, los *ombudsmen* estatales operarán únicamente dentro de la demarcación territorial del estado al que pertenezcan o del Distrito Federal en su caso.

Si un asunto presentase problemas de jurisdicción, los *ombudsmen* involucrados resolverán entre ellos quien llevará el caso. Sólo en el supuesto de que no llegasen a un acuerdo, el *Ombudsman* nacional decidiría quién investigaría el asunto en cuestión.

### **Competencia.**

El *Ombudsman* tiene competencia para conocer asuntos en los que las autoridades administrativas hayan adoptado decisiones:

- I. Contrarias a Derecho.
- II. Poco razonables, injustas, opresivas e innecesariamente discriminatorias.
- III. Basadas en errores de hecho.
- IV. En forma deficiente
- V. Equivocadas por algún otro concepto que el propio *Ombudsman* explicará claramente.

Por otra parte, el *Ombudsman* se abstendrá de intervenir en asuntos:

- I. De índole estrictamente política.
- II. De índole religiosa.
- III. Que estén siendo tramitados por la vía judicial.
- IV. En los que no se hayan agotado los re-

cursos existentes, si los hubiese, para el caso en cuestión.

#### 7.6.1.1.

#### **Régimen jurídico del *Ombudsman*.**

En primer lugar su fundamento legal sería constitucional.

En segundo término se promulgaría una ley reglamentaria de la fracción primera del artículo 89 constitucional.

Por último, dicha ley reglamentaria sería implementada con una ley orgánica.



## CONCLUSIONES GENERALES

Al analizar las características de lo que es y sería la *participación ciudadana* en México, objeto de estudio de esta tesis; y al examinar cada una de las formas a través de las cuales el ciudadano puede coadyuvar con la Administración Pública en nuestro país, consideramos que la intervención cotidiana en el quehacer social, le proporciona al ciudadano un sentido de participación en las decisiones que lo afectan directa e indirectamente con respecto a la Administración Pública.

El ciudadano es miembro activo de una sociedad política y por lo tanto posee derechos y obligaciones, esto implica que debe participar en el ámbito político del Estado al cual pertenece. Esta condición lo obliga a tomar parte en la totalidad de las funciones sociales, ya que es sujeto de derechos políticos e interviene en ellos en tanto que los lleva a la práctica dentro del desarrollo social, político y económico de su país.

Asimismo, estimamos que la estabilidad democrática de un país se fortalece mediante la destacada participación del ciudadano con la Administración Pública; ya que la democracia entendida como el gobierno del pueblo implica que todo individuo como ciudadano tiene una efectiva participación en el poder.

En consecuencia, la *participación ciudadana* persigue elevar la conciencia cívica del ciudadano, comprometerlo en las tareas de la Administración Pública y promover la integración política, social y económica del Estado.

El hecho concreto de ser ciudadano le concede la condición jurídica de "ciudadanía", que por ser la más alta condición social del hombre es el vínculo entre el Estado y sus miembros, los conciudadanos. Obliga a la ciudadanía el acatar la autoridad y la ley; y por parte del Estado, el permitir la práctica del derecho del ciudadano hacia los ejecutores del poder.

El ciudadano a través de diversas figuras jurídicas puede ejercer este derecho ante el poder de la Administración Pública.

Estas figuras jurídicas, de las cuales algunas tienen una aplicación real en nuestro país, serían principalmente: *denuncia*, *queja*, *Juntas de Vecinos*, *referéndum*, *partidos políticos* y *Ombudsman*.

La *denuncia* como forma incipiente de participación, a través de la cual el ciudadano informa sobre situaciones irregulares de carácter administrativo o político a la autoridad, o a la sociedad, o a ambas.

La *queja* con la que el ciudadano se inconforma de los abusos, negligencias o errores de los servidores públicos en cuanto a situaciones administrativas que en ocasiones pueden implicar consecuencias políticas.

Las *Juntas de Vecinos* en el Distrito Federal, por medio de las cuales el campo de acción de la participación vecinal se extiende hacia el político-administrativo.

Procede mencionar que las *Juntas de Vecinos* y el Consejo Consultivo del Distrito Federal, son órganos apolíticos de carácter exclusivamente cívico que deben tutelar los intereses de la comunidad.

El *referéndum* es una forma de *participación ciudadana* a nivel político en la que el pueblo interviene en el proceso legislativo de manera directa.

El establecimiento del *referéndum* en nuestra Constitución, con la Reforma Política, ofrece a los habitantes del Distrito Federal un modo de participación en el quehacer político-administrativo de su entidad.

Los *partidos políticos* comunican al gobierno las necesidades, aspiraciones e intereses de los grupos que los apoyan. Al utilizar los diferentes medios de comunicación social, estimulan la conciencia política de la ciudadanía.

Como consecuencia de la cada vez más estrecha relación ciudadano-gobierno han surgido controles sobre la Administración Pública tales como el *Ombudsman*.

Una característica singular del *Ombudsman* es la divulgación de sus decisiones.

En México el *Ombudsman* que se propone, tendría como finalidad la prevención y solución de situaciones irregulares en la Ad-

ministración Pública, debidas a abusos, negligencias o errores de los servidores públicos.

En nuestro país, en relación con la *participación ciudadana* tenemos por un lado el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal y por otro la Reforma Política.

Por lo que respecta a la Reforma Administrativa, podemos decir que la *participación ciudadana* en la Reforma de Ventanillas es el elemento primordial de este Programa en virtud de que los datos que proporcione el ciudadano serán la base de su estructuración y desarrollo.

Por otra parte, la Consulta Popular en México tiene singular importancia ya que entraña la participación de los diferentes grupos sociales y de los ciudadanos a título individual, a través de sus opiniones acerca de problemas específicos.

Dichas opiniones serán la base del Plan Nacional de Desarrollo.

La Reforma Política en México tiene como finalidad aumentar la representatividad nacional, garantizando para ello la libre expresión y participación de las diversas ideologías.

Por esta razón, la participación política de los diversos grupos sociales queda garantizada con los *partidos políticos*.

Así, en cuanto integrante de una sociedad constituida política, social y económicamente todo ciudadano tiene el deber de participar activamente en la cotidianidad pública de esa sociedad; participar en su desarrollo y defender los intereses de la comunidad.

La *participación ciudadana* entraña la pertenencia a una sociedad; *participación ciudadana* como compromiso a toda acción social que efectúen los ciudadanos en la sociedad; *participación ciudadana* que presupone responsabilidad individual hacia las obligaciones creadas por el deber ciudadano. En toda sociedad la actividad pública de cualquier ciudadano siempre producirá efectos sobre aquélla, los cuales beneficiarán o perjudicarán a los demás miembros de la comunidad.

De ahí la importancia de fomentar y divulgar en todos los miembros de nuestra comunidad nacional las diversas formas de *participación ciudadana* expuestas en la presente tesis.

## ANEXO 1

### **DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTICULOS 6o., 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 Y 115 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.—Presidencia de la República.

**JOSE LOPEZ PORTILLO**, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que el H. Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente

#### DECRETO:

“EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN USO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIERE EL ARTICULO 135 DE LA CONSTITUCION GENERAL DE LA REPUBLICA Y PREVIA LA APROBACION DE LA TOTALIDAD DE LAS HH. LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS, DECLARA REFORMADOS Y ADICIONADOS LOS ARTICULOS 6o., 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.”

**ARTICULO PRIMERO.**—Se reforman y adicionan los artículos 6o., 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

**ARTICULO SEGUNDO.**—Se modifica el artículo 6o., en la forma que a continuación se indica:

“**ARTICULO 6o.**—La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado”.

**ARTICULO TERCERO.**—Se adiciona el artículo 41, para quedar en los términos siguientes:

**ARTICULO 41.—.....**

“Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

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 los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley.

En los procesos electorales federales los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales”.

**ARTICULO CUARTO.—**Se reforman los artículos 51, 52, 53 y 54, para quedar como sigue:

“**ARTICULO 51.—**La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente”.

“**ARTICULO 52.—**La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y hasta 100 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales”.

“**ARTICULO 53.—**La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

Para la elección de los 100 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se constituirán hasta cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones”.

“ARTICULO 54.—La elección de los 100 diputados, según el principio de la representación proporcional y el sistema de listas regionales, se sujetará a las bases generales siguientes y a lo que en lo particular disponga la ley:

I.—Para obtener el registro de sus listas regionales, el partido político nacional que lo solicite, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos la tercera parte de los 300 distritos uninominales.

II.—Tendrá derecho a que les sean atribuidos diputados electos según el principio de representación proporcional, todo aquel partido que: A) no haya obtenido 60 o más constancias de mayoría y B) que alcance por lo menos el 1.5% del total de la votación emitida para todas las listas regionales en las circunscripciones plurinominales.

III.—Al partido que cumpla con los supuestos señalados en las fracciones I y II de este artículo le serán asignados por el principio de representación proporcional el número de diputados de su lista regional que corresponda al porcentaje de votos obtenidos en la circunscripción plurinomial correspondiente. La ley determinará las fórmulas electorales y los procedimientos que se observarán en dicha asignación; en todo caso, en la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.

IV.—En el caso de que dos o más partidos con derecho a participar en la distribución de las listas regionales obtengan en su conjunto 90 o más constancias de mayoría, sólo serán objeto de reparto el 50% de las curules que deben asignarse por el principio de representación proporcional”.

ARTICULO QUINTO.—Se adiciona con un segundo párrafo la fracción III del artículo 55, en los siguientes términos:

ARTICULO 55.—Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

I y II.—.....

III.—Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él

con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.

IV a VII.—.....

ARTICULO SEXTO.—Se reforma el artículo 60 para quedar como sigue:

“ARTICULO 60.—La Cámara de Diputados calificará la elección de sus miembros a través de un colegio electoral que se integrará por los 60 presuntos diputados que de acuerdo con las constancias de mayoría que registre la Comisión Federal Electoral hubieran obtenido mayor número de votos y por 40 presuntos diputados que resultaren electos en la o las circunscripciones plurinominales que obtuviesen la votación más alta.

En la Cámara de Senadores el Colegio Electoral se integrará con los presuntos senadores que obtuvieren declaratoria de senador electo de la Legislatura de la entidad federativa correspondiente y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en el caso del Distrito Federal.

Procede el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

Si la Suprema Corte de Justicia considerara que se cometieron violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma, lo hará del conocimiento de dicha Cámara para que emita nueva resolución, misma que tendrá el carácter de definitiva e inatacable.

La ley fijará los requisitos de procedencia y el trámite a que se sujetará este recurso”.

ARTICULO SEPTIMO.—Se adiciona con un segundo párrafo el artículo 61 en los siguientes términos:

ARTICULO 61.—.....

“El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar”.

ARTICULO OCTAVO.—Se reforma el artículo 65, para quedar como sigue:

“ARTICULO 65.—El Congreso se reunirá a partir del día 1o. de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias, en las cuales se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución.”

ARTICULO NOVENO.—Se adicionan tres párrafos al artículo 70 en los siguientes términos:

ARTICULO 70.—.....

El Congreso expedirá la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.

La ley determinará, las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.

Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.

ARTICULO DECIMO.—El artículo 73 se adiciona con una base segunda en su fracción VI; se derogan las fracciones XXIII y XXVIII, para quedar como sigue:

ARTICULO 73.—El Congreso tiene facultad:

I a V.—.....

VI.—Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes:

1a.—.....

“2a.—Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la Ley de la



materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale”.

3a.—.....

4a.—.....

5a.—.....

VII a XXII.—.....

“XXIII.—Derogada”.

XXIV a XXVII.—.....

“XXVIII.—Derogada”.

XXIX a XXX.—.....

ARTICULO DECIMOPRIMERO.—Se reforma y adiciona la fracción IV del artículo 74 para quedar en la forma siguiente:

ARTICULO 74.—Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I a III.—.....

IV.—Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto a más tardar el día último del mes de noviembre, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del Presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Comisión Permanente del Congreso dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de las iniciativas de leyes de ingresos y de los proyectos de presupuesto de egresos, así como de la Cuenta Pública cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.

V a VIII.—.....

ARTICULO DECIMOSEGUNDO.—Se reforma la fracción I del artículo 76, para quedar como sigue:

ARTICULO 76.—Son facultades exclusivas del Senado:

"I.—Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión".

II a X.—.....

ARTICULO DECIMOTERCERO.—Se adiciona un tercer párrafo al artículo 93 en los siguientes términos:

ARTICULO 93.—.....

"Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal."

ARTICULO DECIMOCUARTO.—Se reforma el tercer párrafo del artículo

lo 97 y se subdivide en dos párrafos y se corre el orden de los subsecuentes párrafos, para quedar como sigue:

ARTICULO 97.—.....

“Podrá también la Suprema Corte de Justicia de la Nación nombrar Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito Supernumerarios, que auxilien las labores de los Tribunales o juzgados donde hubiere recargo de negocios, a fin de obtener que la Administración de Justicia sea pronta y expedita; y nombrará alguno o algunos de sus miembros, o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designará uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, o alguna de las Cámaras de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún Juez o Magistrado Federal; o algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual.

La Suprema Corte de Justicia está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión. Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes”.

ARTICULO DECIMOQUINTO.—El artículo 115 se adiciona en la fracción III, con un último párrafo, en los siguientes términos:

ARTICULO 115.—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:

I y II.—.....

III.—.....

a).—.....

b).—.....

“De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes”.

## TRANSITORIOS

ARTICULO PRIMERO.—Dentro de los seis meses posteriores a la entrada en vigor del presente Decreto, los Estados de la Federación iniciarán las reformas constitucionales necesarias para adoptar lo establecido en el artículo 115, fracción III último párrafo, de la Constitución General de la República.

ARTICULO SEGUNDO.—Las presentes adiciones y reformas entrarán en vigor al día siguiente de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación.

México, D. F., a 1o. de diciembre de 1977.—José Guadalupe Cervantes C., S. P.—Guillermo Cosío Vidaurri, D. P.—Rafael Minor Franco, S. S.—Miguel López Riveroll, D. S.—AGUASCALIENTES: Roberto Díaz Rodríguez, Sen.—Héctor Hugo Olivares Ventura, Sen.—Jesús Martínez Gortari, Dip.—Camilo López Gómez, Dip.—BAJA CALIFORNIA: Rafael García Vázquez, Sen.—Oscar Baylón Chacón, Sen.—Ricardo Eguía Valderrama, Dip.—Alfonso Ballesteros Pelayo, Dip.—Alfonso Garzón Santibáñez, Dip.—BAJA CALIFORNIA SUR: Alberto A. Alvarado Arámburu, Sen.—Víctor Manuel Liceaga Ruiba, Sen.—Víctor Manuel Peralta Osuna, Dip.—Agapito Duarte Hernández, Dip.—CAMPECHE: Rosa María Martínez Denegri, Sen.—Joaquín E. Repetio Ocampo, Sen.—Abelardo Carrillo Zavala, Dip.—Jorge Muñoz Icthe, Dip.—COAHUILA: Eliseo Fco. Mendoza Berueto, Sen.—Gustavo Guerra Castaños, Sen.—José de las Fuentes Rodríguez, Dip.—Carlos Ortiz Tejeda, Dip.—Fernando Cabrera Rodríguez, Dip.—Julián Muñoz Uresti, Dip.—COLIMA: Griselda Alvarez Ponce de León, Sen.—Antonio Salazar Salazar, Sen.—Ramón Serrano García, Dip.—Fernando Moreno Peña, Dip.—CHIAPAS: Salomón González Blanco, Sen.—Horacio Castellanos Coutiño, Sen.—Jaime Sabines Gutiérrez, Dip.—J. Fernando Correa Suárez, Dip.—Homero Tovilla Cristiani, Dip.—Manuel Villafuerte Mijangos, Dip.—Gonzalo A. Esponda Zebadua, Dip.—Leonardo León Cerpa, Dip.—CHIHUAHUA: Oscar Ornelas Kuchre, Sen.—Mario Carballo Pazos, Sen.—Alberto Ramírez Gutiérrez, Dip.—Oswaldo Rodríguez González, Dip.—José Reyes Estrada Aguirre, Dip.—Juan Ernesto Madera Prieto, Dip.—Artemio Iglesias Miramontes, Dip.—José Refugio Mar de la Rosa, Dip.—DISTRITO FEDERAL: Luis del Toro Calero, Sen.—Joaquín Gamboa Pascoe, Sen.—Eduardo Andrade Sánchez, Dip.—José Salvador Lima Zuno, Dip.—Carlos Riva Palacio Velasco, Dip.—Enrique Ramírez y Ramírez, Dip.—Miguel Molina Herrera, Dip.—Alfonso Rodríguez Rivera, Dip.—Ma. Elena Marqués de Torruco, Dip.—Julio César Mena Brito Andrade, Dip.—Venustiano Reyes López, Dip.—Gloria Carrillo Salinas, Dip.—Jaime Aguilar Alvarez y Mazarrasa, Dip.—Miguel López Riveroll, Dip.—Rodolfo González Guevara, Dip.—Jorge Men-

dicutti Negrete, Dip.—Juan José Osorio Palacios, Dip.—Alfonso Argudin Laria, Dip.—Héctor Hernández Casanova, Dip.—Hugo Díaz Velázquez, Dip.—Abraham Martínez Rivero, Dip.—Jesús González Balandrano, Dip.—Martha Andrade de Del Rosal, Dip.—Ifigenia Martínez, Dip.—Enrique Soto Izquierdo, Dip.—Enrique Alvarez del Castillo L., Dip.—Celia Torres de Sánchez, Dip.—Humberto Serrano Pérez, Dip.—Hugo Roberto Castro Aranda, Dip.—DURANGO: Ignacio Castillo Mena, Sen.—Tomás Rangel Perales, Sen.—Ángel Sergio Guerrero Mier, Dip.—Maximiliano Silerio Esparza, Dip.—Salvador Reyes Nevárez, Dip.—José Ramírez Gamero, Dip.—GUANAJUATO: Euquerio Guerrero López, Sen.—Jesús Cabrera Muñoz Ledo, Sen.—Esteban Mario Garáiz, Dip.—Enrique Gómez Guerra, Dip.—Juan J. Varela Mayorga, Dip.—Miguel Montes García, Dip.—Aurelio García Sierra, Dip.—Alfredo Carrillo Juárez, Dip.—Enrique León Hernández, Dip.—Graciela Meave Torrescano, Dip.—Donaciano Luna Hernández, Dip.—GUERRERO: Jorge Soberón Acevedo, Sen.—Alejandro Cervantes Delgado, Sen.—Isaías Gómez Salgado, Dip.—Isaías Duarte Martínez, Dip.—Miguel Bello Pineda, Dip.—Hortensia Santoyo de García, Dip.—Reveriano García Castrejón, Dip.—Salustio Salgado Guzmán, Dip.—HIDALGO: Humberto A. Lugo Gil, Sen.—Ladislao Castillo Ferrerino, Dip.—Luis José Dorantes Segovia, Dip.—Efraín Mera Arias, Dip.—José Antonio Zorrilla Pérez, Dip.—Vicente J. Trejo Callejas, Dip.—JALISCO: José María Martínez Rodríguez, Sen.—Arnulfo Villaseñor Saavedra, Sen.—Guillermo Cosío Vidaurri, Dip.—Reynaldo Dueñas Villaseñor, Dip.—Félix Flores Gómez, Dip.—Porfirio Cortés Silva, Dip.—José Mendoza Padilla, Dip.—Rigoberto González Quezada, Dip.—Ma. Refugio Castellón Coronado, Dip.—Ricardo Pedro Chávez Pérez, Dip.—Ma. Guadalupe Urzúa Flores, Dip.—Francisco Javier Santillán O., Dip.—Héctor Fco. Castañeda Jiménez, Dip.—Rafael González Pimienta, Dip.—Jesús Alberto Mora López, Dip.—MEXICO: Leonardo Rodríguez Alcaine, Sen.—Gustavo Baz Prada, Sen.—Gildardo Herrera Gómez Tagle, Dip.—Josefina Esquivel de Quintana, Dip.—José Delgado Valle, Dip.—Arturo Martínez Legorreta, Dip.—José Martínez Martínez, Dip.—Rosendo Franco Escamilla, Dip.—Julio Zamora Bátiz, Dip.—Armando Labra Manjarrez, Dip.—Juan Ortiz Montoya, Dip.—José Luis García García, Dip.—Guillermo Choussal Valladares, Dip.—Cecilio Salas Gálvez, Dip.—Pedro Avila Hernández, Dip.—Armando Hurtado Navarro, Dip.—Héctor Ximénez González, Dip.—MICHOCAN: José Luis Escobar Herrera, Sen.—Guillermo Morfín García, Sen.—Nicanor Gómez Reyes, Dip.—Antonio Jaimes Aguilar, Dip.—Raúl Lemus García, Dip.—Roberto Garibay Ochoa, Dip.—Jaime Bravo Ramírez, Dip.—Eduardo Estrada Pérez, Dip.—Juan Rodríguez González, Dip.—Héctor Terán Torres, Dip.—Roberto Ruiz del Río, Dip.—MORELOS: Ángel Ventura Valle, Sen.—Javier Rondero Zubieta, Sen.—Antonio Riva Palacio López, Dip.—Filomeno López Rea, Dip.—NAYARIT: Leobardo Ramos Martínez, Sen.—Daniel Espinosa Galindo,

Sen.—Ignacio Langarica Quintana, Dip.—Ma. Hilaria Domínguez Arvizu, Dip.— NUEVO LEON: Napoleón Gómez Sada, Sen.—Adrián Yáñez Martínez, Sen.—Carlota Vargas de Montemayor, Dip.—Heriberto Dante Santos Lozano, Dip.—Raúl Caballero Escamilla, Dip.—Eleazar Ruiz Cerda, Dip.—Arturo Luna Lugo, Dip.—Jesús Puente Leyva, Dip.—Roberto Olivares Vera, Dip.— OAXACA: Rodolfo Alavez Flores, Sen.—Jorge Cruickshank García, Sen.—Lucía Betanzos de Bay, Dip.—Gustavo Santaella Cortés, Dip.—Ericel Gómez Nucamendi, Dip.—Ernesto Aguilar Flores, Dip.—Luis Candelario Jiménez Sosa, Dip.—Heladio Ramírez López, Dip.—Zoraida Bernal de Vadillo, Dip.—Julio Esponda Solana, Dip.—Raúl Bolaños Cacho Guzmán, Dip.— PUEBLA: Horacio Labastida Muñoz, Sen.—Blas Chumacero Sánchez, Sen.—Nicolás Pérez Pavón, Dip.—Jorge Efrén Domínguez Ramírez, Dip.—Antonio Montes García, Dip.—Antonio Jesús Hernández Jiménez, Dip.—Sacramento Jofre Vázquez, Dip.—Antonio Tenorio Adame, Dip.—Guadalupe López Bretón, Dip.—Jesús Sarabia y Ordóñez, Dip.—Manuel Rivera Anaya, Dip.—Adolfo Rodríguez Juárez, Dip.— QUERETARO: Rafael Camacho Guzmán, Sen.—Telésforo Trejo Uribe, Sen.—Eduardo Donaciano Ugalde Vargas, Dip.—Vicente Montes Velázquez, Dip.— QUINTANA ROO: Vicente Coral Martínez, Sen.—José Blanco Peyrefitte, Sen.—Carlos Gómez Barrera, Dip.—Emilio Oxte Tab, Dip.— SAN LUIS POTOSÍ: Rafael A. Tristán López, Sen.—Francisco Padrón Puyou, Sen.—Roberto Leyva Torres, Dip.—J. Guadalupe Vega Macías, Dip.—Víctor A. Maldonado Moreleón, Dip.—Héctor González Lárraga, Dip.—Eusebio López Sáinz, Dip.— SINALOA: Hilda Anderson Nevares de R., Sen.—Gilberto Ruiz Almada, Sen.—Tolentino Rodríguez Félix, Dip.—Felipe Armenta Gallardo, Dip.—Gil Rafael Oseguera Ramos, Dip.—Antonio Toledo Corro, Dip.—Patricio Robles Robles, Dip.— SONORA: Juan José Gastélum Salcido, Sen.—Adolfo de la Huerta Oriol, Sen.—Ricardo Castillo Peralta, Dip.—Augusto César Tapia Quijada, Dip.—José Luis Vargas González, Dip.—Bernabé Arana León, Dip.— TABASCO: Antonio Ocampo Ramírez, Sen.—Nicolás Reynes Berezuza, Sen.—Luis Priego Ortiz, Dip.—Roberto Madrazo Pintado, Dip.—Francisco Rabelo Cupido, Dip.— TAMAULIPAS: Morelos Jaime Canseco González, Sen.—Marta Chávez Padrón, Sen.—Abdón Rodríguez Sánchez, Dip.—Oscar Mario Santos Gómez, Dip.—Agapito González Cavazos, Dip.—Aurora Cruz de Mora, Dip.—Fernando San Pedro Salem, Dip.—Julio Dolores Martínez Rodríguez, Dip.— TLAXCALA: Jesús Hernández Rojas, Sen.—Rafael Minor Franco, Sen.—Nazario Romero Díaz, Dip.—Antonio Vega García, Dip.— VERACRUZ: Silverio Ricardo Alvarado, Sen.—Sergio Martínez Mendoza, Sen.—Guilebaldo Flores Fuentes, Dip.—Pericles Namorado Urrutia, Dip.—Emilio Salgado Zubiaga, Dip.—Manuel Gutiérrez Zamora Zamudio, Dip.—Seth Cardeña Luna, Dip.—Carlos Manuel Vargas Sánchez, Dip.—Daniel Nogueira Huerta, Dip.—Celeste Castillo Moreno, Dip.—Mario Martínez Décto, Dip.—Pastor Murguía González, Dip.—Mi-

guel Portela Cruz, Dip.—Mario Hernández Posadas, Dip.—Francisco Cinta Guzmán, Dip.—Juan Meléndez Pacheco, Dip.—Eduardo R. Thomae Domínguez, Dip.—YUCATAN: Víctor Manuel Cervera Pacheco, Sen.—Graciliano Alpuche Pinzón, Sen.—Mirna Esther Hoyos de Navarrete, Dip.—Carlos Rubén Calderón Cécilio, Dip.—Víctor Manzanilla Schaffer, Dip.—ZACATECAS: Jorge Gabriel García Rojas, Sen.—José Guadalupe Cervantes Corona, Sen.—Gustavo Salinas Iñiguez, Dip.—Crescencio Herrera Herrera, Dip.—José Leal Longoria, Dip.—Julián Macías Pérez, Dip.—DIPUTADOS DEL PARTIDO ACCION NACIONAL.—(Sin que los suscritos estén conformes con las reformas a que se refiere la declaratoria que antecede) Fausto Alarcón Escalona, Gonzalo Altamirano Dimas, Ma. Elena Alvarez de Vicencio, Miguel Campos Martínez, Guillermo Carlos de Carcer Ballescá, Jorge Garabito Martínez, Ramón Garcilita Partida, Miguel Hernández Labastida, Guillermo Islas Olguín, Sergio Lujambio Rafols, Rosalba Magallón Camacho, José Luis Martínez Galicia, Tomás Nava de la Rosa, Teodoro Ortega García, José Ortega Mendoza, Francisco Pedraza Villarreal, Francisco José Peniche Bolio, Adrián Peña Soto, Jacinto Guadalupe Silva Flores, Juan Torres Ciprés, DIPUTADOS DEL PARTIDO POPULAR SOCIALISTA: Rafael Campos López, Víctor Manuel Carrasco, Felipe Carecedo López, Alberto Contreras Valencia, Francisco Hernández Juárez, Marcela Lombardo de Gutiérrez, Jesús Luján Gutiérrez, Francisco Ortiz Mendoza, Román Ramírez Contreras, Héctor Ramírez Cuéllar, Idefonso Reyes Soto, Ezequiel Rodríguez Otal.—DIPUTADOS DEL PARTIDO AUTENTICO DE LA REVOLUCION MEXICANA: Saúl Castorena Monterrubio, Fortino Alejandro Garza Cárdenas, Pedro González Azcuaga, Raúl Guillén Pérez Vargas, Edilio Hinojosa López, Apolinar Ramírez Meneses, Arcelia Sánchez de Guzmán, Eugenio Soto Sánchez, Manuel Hernández Alvarado.—Rubricas”.

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los dos días del mes de diciembre de mil novecientos setenta y siete.—José López Portillo.—Rúbrica.—El Secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles.—Rúbrica.

## ANEXO 2

**ACUERDO POR EL QUE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL REALIZARAN LOS ACTOS QUE LEGAL Y ADMINISTRATIVAMENTE PROCEDAN PARA ESTABLECER UN SISTEMA DE ORIENTACION, INFORMACION Y QUEJAS, A FIN DE FACILITAR EL TRAMITE, GESTION Y SOLUCION DE LOS ASUNTOS QUE EL PUBLICO PLANTEE ANTE ELLA Y PROMOVER LA PARTICIPACIÓN Y COLABORACIÓN DE LOS USUARIOS EN EL MEJORAMIENTO DE LOS SERVICIOS QUE SE LES PRESTA.**

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.— Presidencia de la República.

**JOSE LOPEZ PORTILLO**, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que al Ejecutivo Federal confiere el artículo 89, fracción I, de la Constitución General de la República, y con fundamento en el artículo 20 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y

### CONSIDERANDO

Que el Gobierno de la República, dentro de su programa de reforma administrativa, se ha propuesto cuidar que se cumpla en forma más dinámica y eficiente con las atribuciones conferidas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Que uno de los medios propicios para mejor servir el gobierno a los gobernados es el establecimiento de un sistema de orientación, información y quejas, que permita el ensanchamiento de los canales de comunicación de los organismos públicos con los usuarios de los servicios.

Que el volumen y la diversidad de los asuntos a cargo de la Administración Pública Federal, y la complejidad de sus estructuras y sistemas, hacen necesario dedicar especial atención a la prestación eficaz y oportuna de los servicios que se proporcionan, para lo cual se requiere que el público esté debidamente informado acerca de los horarios y ubicación de las oficinas públicas, así como del trámite, gestión y solución de los asuntos que desee plantear ante dichas dependencias y entidades.



Que el sistema de orientación, información y quejas debe fundarse en criterios unitarios y en acciones oportunas y coherentes, para lo cual dicho sistema requiere de la atención directa del órgano encargado de la prestación de servicios administrativos de apoyo de cada institución; he tenido a bien dictar el siguiente

## ACUERDO

**PRIMERO.** Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal realizarán los actos que legal y administrativamente procedan para establecer un sistema de orientación, información y quejas, a fin de facilitar el trámite, gestión y solución de los asuntos que el público plantee ante ella y promover la participación y colaboración de los usuarios en el mejoramiento de los servicios que se les prestan.

**SEGUNDO.** Los actos que se realicen en cumplimiento de este Acuerdo se harán conforme a criterios y bases comunes que establezca el Titular del Ejecutivo Federal, a través de la Coordinación General de Estudios Administrativos.

**TERCERO.** En cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, el sistema de orientación, información y quejas desarrollará las siguientes funciones:

I. Proporcionar al público la información que solicite, orientándole debidamente, y recibir sus quejas y sugerencias;

II. Establecer los medios de orientación e información adecuados para facilitar al público los trámites y gestiones que efectúe;

III. Mantener actualizada la información que se proporcione al público;

IV. Remitir a la unidad administrativa interna o externa que proceda, las quejas y sugerencias que se reciban con motivo del desempeño de una función o la prestación de un servicio, y

V. Analizar las quejas del público respecto a los servicios que se suministren en las Dependencias y Entidades del Gobierno Federal con el fin de mejorarlos, enviando copia de tal análisis a la Dirección General de Quejas la que a su vez informará, con las observaciones que formule, a la Coordinación General de Estudios Administrativos.

**CUARTO.** Las unidades de orientación, información y quejas deberán

quedar adscritas a la Oficialía Mayor, Dirección General de Administración, o su equivalente.

## TRANSITORIOS

PRIMERO. Este Acuerdo entrará en vigor a partir del día siguiente al de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación.

SEGUNDO. Se abroga el Acuerdo Presidencial publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el 5 de abril de 1973 y se derogan las demás disposiciones que se opongan al presente Acuerdo.

TERCERO. Los titulares de las dependencias de la Administración Pública Federal en un plazo no mayor de dos meses a partir de la fecha en que entre en vigor este Acuerdo, deberán informar de las medidas dictadas o en su caso someter a la consideración del Ejecutivo Federal, por conducto de la Coordinación General de Estudios Administrativos, las proposiciones que hayan elaborado para establecer el sistema de orientación, información y quejas.

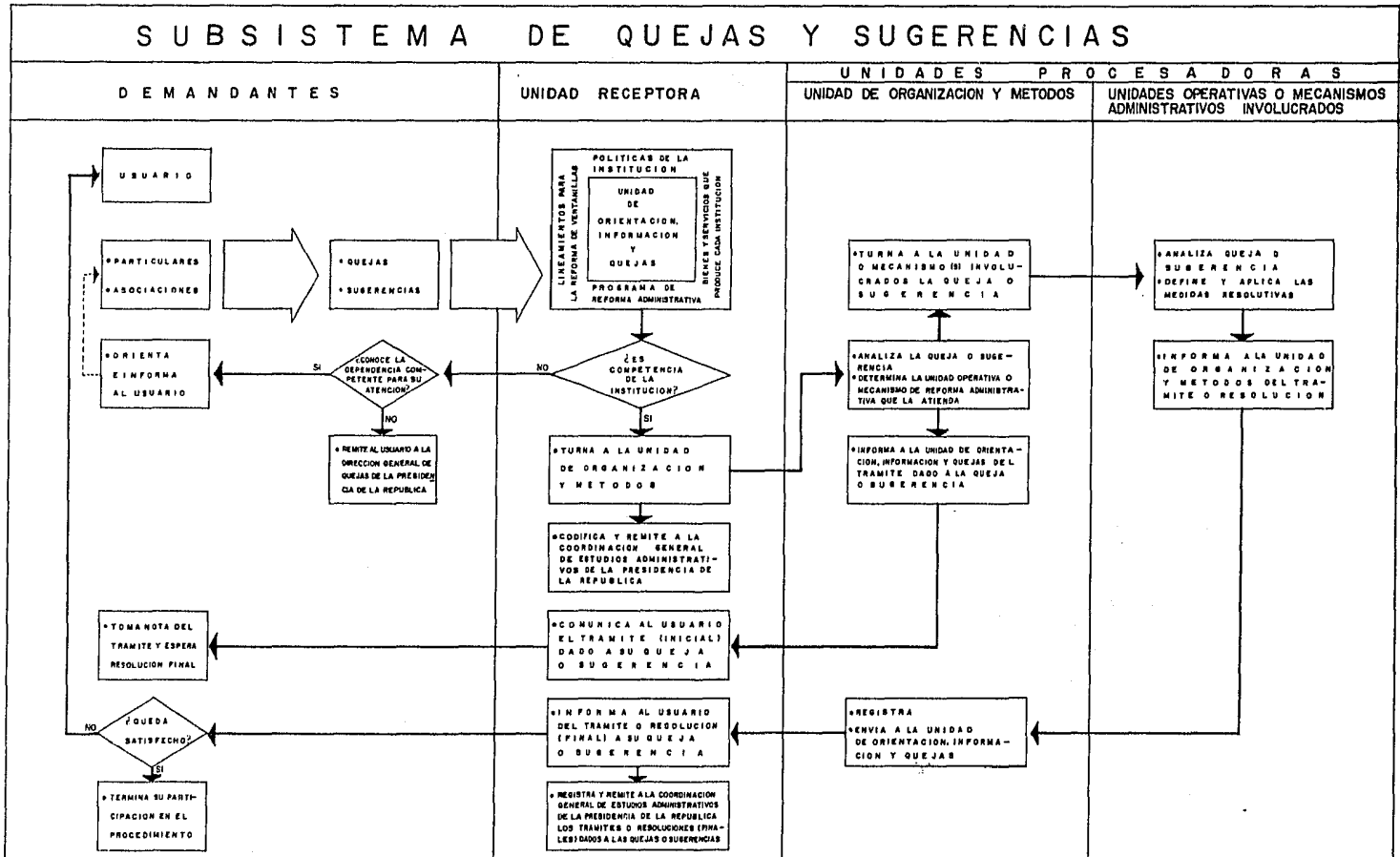
CUARTO. Los titulares de las entidades de la Administración Pública Federal, en un plazo de dos meses a partir de la fecha en que entre en vigor este Acuerdo, realizarán los actos que conforme a las disposiciones legales que los rigen, les permitan tomar las medidas conducentes o en su caso someterán a la consideración del Ejecutivo Federal, por conducto de la Coordinación General de Estudios Administrativos y a través del Coordinador Sectorial respectivo, las proposiciones que hayan elaborado para establecer el sistema de orientación, información y quejas.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los 15 días del mes de septiembre de mil novecientos setenta y siete.—**José López Portillo**.—Rúbrica.—El Secretario de Gobernación, **Jesús Reyes Heróles**.—Rúbrica.—El Secretario de Relaciones Exteriores, **Santiago Roel**.—Rúbrica.—El Secretario de la Defensa Nacional, **Félix Galván López**.—Rúbrica.—El Secretario de Marina, **Ricardo Cházaro Lara**.—Rúbrica.—El Secretario de Hacienda y Crédito Público, **Julio Rodolfo Moctezuma Cid**.—Rúbrica.—El Secretario de Programación y Presupuesto, **Carlos Tello Macías**.—Rúbrica.—El Secretario de Patrimonio y Fomento Industrial, **José Andrés Oteyza**.—Rúbrica.—El Secretario de Comercio, **Fernando Solana Morales**.—Rúbrica.—El Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos, **Francisco Merino Rábago**.—Rúbrica.—El Secretario de Comunicaciones y Transportes, **Emilio Mújica Montoya**.—Rúbrica.—El Secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, **Pedro Ramírez Vázquez**.—Rúbrica.—El Secretario de Educación Pública, **Porfirio Muñoz Ledo**.—Rúbrica.

ca.—El Secretario de Salubridad y Asistencia, **Emilio Martínez Manautou**.—Rúbrica.—El Secretario del Trabajo y Previsión Social, **Pedro Ojeda Paullada**.—Rúbrica.—El Secretario de la Reforma Agraria, **Jorge Rojo Lugo**.—Rúbrica.—El Secretario de Turismo, **Guillermo Rossell de la Lama**.—Rúbrica.—El Jefe del Departamento de Pesca, **Fernando Rafful Miguel**.—Rúbrica.—El Jefe del Departamento del Distrito Federal, **Carlos Hank González**.—Rúbrica.

(*Diario Oficial de la Federación* del 19 de septiembre de 1977, págs. 1-2.)

# ANEXO 3



## **ANEXO 4**

### **REGLAMENTO INTERNO DEL COMITE DE PLANEACION PARA EL DESARROLLO DEL DISTRITO FEDERAL.**

Al margen un sello, que dice: Jefatura del Departamento del Distrito Federal, México.

En cumplimiento al Artículo Tercero Transitorio del Decreto por el que se creó el Comité de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal, publicado en el **Diario Oficial** de la Federación el 27 de octubre de 1983, se expide el siguiente

### **REGLAMENTO INTERNO DEL COMITE DE PLANEACION PARA EL DESARROLLO DEL DISTRITO FEDERAL**

#### **CAPITULO I**

#### **De la Integración y Atribuciones del Comité de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal.**

**ARTICULO PRIMERO.**—El Comité de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal, es un órgano de apoyo para la formulación, actualización, instrumentación y evaluación de programas de desarrollo de la entidad, así como propiciar y promover la participación y colaboración de los diversos sectores de la sociedad en dichas tareas.

**ARTICULO SEGUNDO.**—El Comité tendrá las siguientes funciones:

I.—Recoger las demandas, puntos de vista y opiniones de la población en la formulación de los programas de inversión, gasto y financiamiento de corto y mediano plazo para la entidad, que deba proponer al Ejecutivo Federal el Jefe del Departamento del Distrito Federal;

II.—Sugerir programas y acciones a concertar con los gobiernos de los Estados circunvecinos, con el propósito de coadyuvar a alcanzar los objetivos del desarrollo y bienestar de la ciudadanía.

III.—Apoyar la participación de los sectores de la sociedad en el diseño, ejecución y evaluación de los programas a que se refiere este artículo;

IV.—Propiciar la coordinación entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y el Gobierno del Distrito Federal, y la cooperación de los sectores social y privado, para la instrumentación a nivel local de los programas mencionados;

V.—Promover la coordinación con otros Comités de Estados y Municipios circunvecinos, para coadyuvar en la definición, instrumentación y evaluación de programas para el desarrollo de la zona metropolitana;

VI.—Proponer la concertación de acciones entre el Gobierno del Distrito Federal y los sectores social y privado que actúen a nivel local, tendientes a dirigir sus esfuerzos al logro de los objetivos del desarrollo de la ciudad, y

VII.—En general, fungir como órgano de consulta del Departamento del Distrito Federal, y de otras dependencias de la Administración Pública Federal en materia de planeación del desarrollo integral de la entidad.

ARTICULO TERCERO.—El Comité estará integrado de la siguiente manera:

I.—Un Presidente, que será el Jefe del Departamento del Distrito Federal;

II.—Un Coordinador General, que será nombrado por el Jefe del Departamento del Distrito Federal;

III.—Un Secretario Técnico designado por la Secretaría de Programación y Presupuesto;

IV.—Los titulares de las unidades administrativas del Departamento del Distrito Federal que señale el Jefe del Departamento;

V.—Los titulares de las Delegaciones del Departamento del Distrito Federal;

VI.—Los representantes de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, cuando los asuntos a tratar en el Comité se relacionen con sus atribuciones o funciones, y

VII.—Asimismo, se podrá convocar a participar en el Comité:

a).—A los Senadores y Diputados por el Distrito Federal;

b).—A los miembros integrantes del Consejo Consultivo;

c).—A los representantes de las organizaciones mayoritarias de trabajadores y de campesinos, así como de las sociedades cooperativas que actúen a nivel local y estén debidamente registradas ante las autoridades correspondientes;

d).—A los representantes de instituciones de educación superior y de centros de investigación que operen en el Distrito Federal;

e).—A los representantes de las organizaciones mayoritarias de empresarios que actúen a nivel local y estén debidamente registradas ante las autoridades correspondientes, y

f).—A las demás representaciones de la sociedad, cuyas actividades deban ser consideradas en la planeación del desarrollo del Distrito Federal.

**ARTICULO CUARTO.**—El Comité, a través de su Secretario Técnico, coordinará sus actividades con la Secretaría de Programación y Presupuesto, a fin de que sus acciones observen congruencia con las políticas y prioridades del desarrollo nacional, regional y sectorial.

**ARTICULO QUINTO.**—El Comité, para el adecuado cumplimiento de sus funciones, contará con los siguientes órganos:

I.—La Comisión Permanente

II.—Las Comisiones Sectoriales, Regionales y Especiales.

## CAPITULO II

### **De las Atribuciones del Presidente**

**ARTICULO SEXTO.**—El Presidente del Comité tendrá las siguientes atribuciones:

I.—Representar al Comité ante toda clase de autoridades e instituciones públicas y privadas;

II.—Presidir las reuniones del Pleno del Comité;

III.—Dirigir y moderar los debates durante las sesiones plenarias del Comité;

IV.—Dictar las políticas necesarias para mejorar la operación del Comi-

té y proponer a la Comisión Permanente las reformas procedentes para tal efecto;

V.—Designar a los coordinadores de las Comisiones Sectoriales, Regionales y Especiales, y a sus respectivos suplentes;

VI.—Someter a la consideración del Ejecutivo Federal, en su caso, las recomendaciones del Comité, y

VII.—Formalizar las convocatorias a los representantes de los diversos sectores de la sociedad para que participen en el Comité.

### CAPITULO III

#### De las Atribuciones del Coordinador General

ARTICULO SEPTIMO.—El Coordinador General del Comité contará con las siguientes atribuciones:

I.—Coordinar las actividades del Comité;

II.—Convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias a la Comisión Permanente, a las Comisiones Sectoriales, Regionales y Especiales y al Comité en pleno.

III.—Formular el orden del día para las reuniones plenarias y de las Comisiones, así como dirigir y moderar los debates durante las mismas;

IV.—Elaborar y poner a consideración de la Comisión Permanente, los informes de la integración original del Comité, así como de las modificaciones que al respecto se efectúen;

V.—Coordinar e integrar el programa anual de trabajo del Comité, que debe ser puesto a la consideración del pleno y dictaminado por la Comisión Permanente;

VI.—Coordinar la formulación de los programas de trabajo de las Comisiones Sectoriales, Regionales y Especiales y ponerlos a consideración de la Comisión Permanente;

VII.—Promover en el seno de las Comisiones Sectoriales, Regionales y Especiales la realización de acciones inherentes a la competencia del Comité;



VIII.—Realizar el seguimiento de los acuerdos del Presidente, de la Comisión Permanente, así como de las otras Comisiones;

IX.—Cuidar que circulen con oportunidad entre los miembros de las Comisiones las actas de las sesiones, las agendas y programas de trabajo, las órdenes del día y la documentación que se deba conocer en las sesiones correspondientes;

X.—Coordinar la formulación del informe anual de actividades del Comité, que debe ser puesto a la consideración del pleno y dictaminado por la Comisión Permanente, y

XI.—Difundir las resoluciones y trabajos del Comité, así como solicitar la información de las Comisiones Sectoriales, Regionales y Especiales para la integración del informe anual de actividades.

## CAPITULO IV

### **De la Integración y Atribuciones del Secretariado Técnico**

ARTICULO OCTAVO.—El Secretariado Técnico del Comité estará integrado por:

I.—Un Secretario Técnico, quien será titular del órgano y será designado por el Secretario de Programación y Presupuesto;

II.—Los representantes que el Secretario Técnico designe ante las diferentes Comisiones Sectoriales, Regionales y Especiales, y

III.—Por los demás representantes de la Secretaría de Programación y Presupuesto que se estimen necesarios para coadyuvar con las funciones del Secretariado Técnico.

ARTICULO NOVENO.—El Secretariado Técnico contará con las siguientes atribuciones:

I.—Proporcionar la asesoría técnica que se requiera para el eficiente cumplimiento de las funciones del Comité;

II.—Proponer medidas tendientes al mejor funcionamiento del Comité;

III.—Pasar lista a los miembros en las reuniones plenarias, de la Comi-

sión Permanente y de aquellas Comisiones en que forme parte el Secretariado Técnico;

IV.—Levantar las actas de cada una de las sesiones plenarias del Comité, de la Comisión Permanente, y registrarlas con su firma, la del Presidente y la del Coordinador General, en el libro respectivo;

V.—Levantar las actas de cada una de las sesiones de las Comisiones Sectoriales, Regionales y Especiales de los que forma parte el Secretariado Técnico;

VI.—Leer el acta de la sesión anterior en las reuniones plenarias y de la Comisión Permanente y de aquellas Comisiones en que forme parte el Secretariado Técnico, y

VII.—Cumplir con las comisiones y trabajos que le encomiende la Comisión Permanente.

## CAPITULO V

### De las Reuniones Plenarias

ARTICULO DECIMO.—Las reuniones plenarias del Comité estarán integradas por:

I.—Los funcionarios comprendidos en las fracciones I a V del Artículo Tercero del presente reglamento;

II.—Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, cuando sus atribuciones u objeto se relacionen con los temas a tratar en las reuniones plenarias;

III.—Representantes del Congreso de la Unión y de los sectores privado y social;

IV.—El Consejo Consultivo de la Ciudad, y

V.—Los representantes de las instituciones de educación superior y de centros de investigación que operen en el Distrito Federal.

ARTICULO DECIMO PRIMERO.—En las reuniones plenarias se tratarán los siguientes asuntos:

I.—Aprobación del programa de trabajo anual, previo dictamen de la

Comisión Permanente;

II.—Recepción del informe anual de labores, también bajo dictamen de la Comisión Permanente.

III.—Las actividades que a juicio del Presidente del Comité tengan que tratarse en pleno.

ARTICULO DECIMO SEGUNDO.—Únicamente podrá convocar a reuniones plenarias excepcionales, cuando lo juzgue pertinente, el Presidente del Comité. Las convocatorias formales a reunión plenaria las realizará el Secretario Técnico.

## CAPITULO VI

### **De la Integración, Atribuciones y Sesiones de la Comisión Permanente**

ARTICULO DECIMO TERCERO.—La Comisión Permanente estará integrada de la siguiente manera:

I.—Por el C. Coordinador General del Comité, quien la presidirá;

II.—Por el C. Secretario Técnico del Comité, y

III.—Los Coordinadores de las Comisiones Sectoriales, Regionales y Especiales:

Cuando la Comisión Permanente considere necesaria la participación de los Titulares de las Unidades Administrativas del Departamento del Distrito Federal, de representantes de otras entidades del sector público o privado que formen parte del pleno del Comité, el Presidente decidirá sobre las invitaciones correspondientes.

ARTICULO DECIMO CUARTO.—La Comisión Permanente contará con las siguientes atribuciones:

I.—Poner a la consideración del Pleno los trabajos que realice en cumplimiento de las atribuciones del Comité;

II.—Dictaminar ante el Pleno el programa de trabajo y el informe de actividades del Comité;

III.—Preparar y convocar por conducto del Coordinador General del Co-

mité a las reuniones ordinarias y extraordinarias de la propia Comisión, así como elaborar la agenda y el programa de trabajo en cada una de ellas;

IV.—Poner a la consideración del Pleno las medidas que se estimen convenientes para mejorar el funcionamiento del Comité;

V.—Constituir formalmente las Comisiones Sectoriales, Regionales y Especiales para la realización de tareas específicas, necesarias para el cumplimiento de los objetivos del Comité;

VI.—Vigilar la operación de las Comisiones constituidas;

VII.—Llevar el registro de filiación de los miembros permanentes y convocados del Comité, y

VIII.—Formular las reglas de funcionamiento, de la propia Comisión y de las Comisiones Sectoriales, Regionales y Especiales.

**ARTICULO DECIMO QUINTO.—De las sesiones de la Comisión Permanente.**

I.—La Comisión Permanente celebrará sesiones ordinarias bimestrales, en el lugar y fecha que se indiquen en la convocatoria correspondiente. Asimismo, podrá celebrar sesiones extraordinarias cuando lo considere conveniente el Coordinador General;

II.—La Comisión Permanente sesionará con la asistencia del Coordinador General, el Secretario Técnico, los Coordinadores de las Comisiones Sectoriales, Regionales y Especiales;

III.—El Coordinador General verificará el quórum en las sesiones de la Comisión Permanente, en los términos que se establecen en el punto anterior. Habrá quórum cuando se encuentren presentes la mitad más uno de los miembros permanentes de la Comisión;

IV.—En caso de que un miembro propietario de la Comisión Permanente no pueda asistir a las sesiones ordinarias o extraordinarias de ésta, deberá concurrir su suplente con funciones de propietario;

V.—La orden del día que corresponda a cada sesión de la Comisión Permanente, deberá ser distribuida a sus integrantes, por lo menos con una semana de anticipación a la fecha de la sesión, por conducto del Coordinador General del Comité;

VI.—Los integrantes de la Comisión Permanente, podrán presentar sus sugerencias con respecto a la orden del día para las sesiones de la misma, por escrito, a través del Coordinador General del Comité;

VII.—El acta de las sesiones de la Comisión Permanente contendrá la lista de asistentes, la orden del día, las propuestas y, en su caso enmiendas a éstas, así como las resoluciones y acuerdos adoptados. Dichas actas deberán ser rubricadas por el Coordinador General y el Secretario Técnico, y

VIII.—El Coordinador General del Comité, proveerá los recursos humanos, técnicos y materiales para la adecuada celebración de las sesiones de la Comisión Permanente.

## CAPITULO VII

### **De la Integración, Atribuciones y Sesiones de las Comisiones Sectoriales, Regionales y Especiales**

ARTICULO DECIMO SEXTO.—Las Comisiones actuarán como órganos auxiliares del Comité y se clasificarán en: Sectoriales, Regionales y Especiales.

ARTICULO DECIMO SEPTIMO.—El Comité contará por lo menos, con las siguientes Comisiones Sectoriales.

Ambito Urbano y Ecología.

Seguridad y Justicia.

Abasto y Comercialización.

Desarrollo Social.

Servicios Públicos y Equipamiento Urbano.

Transporte y Vialidad.

Desarrollo Industrial.

Infraestructura y Usos de Agua.

ARTICULO DECIMO OCTAVO.—Las Comisiones Sectoriales estarán integradas de la siguiente forma:

I.—Un Coordinador, que será un funcionario designado por el Presidente del Comité, cuyas actividades se relacionen directamente con las funciones de las Comisiones;

II.—Un Secretario Técnico que será designado por la Secretaría de Programación y Presupuesto;

III.—Un Asesor Técnico que será designado por el Coordinador General del Comité y que fungirá como Secretario Técnico en ausencia del representante de la Secretaría de Programación y Presupuesto;

IV.—Los representantes de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal invitadas y que se ubiquen dentro del sector;

V.—Los titulares de las unidades administrativas del Departamento del Distrito Federal cuyas acciones tengan incidencia dentro del sector, y hayan sido invitados a participar;

VI.—Representantes de los sectores social y privado del Distrito Federal que participen en el Comité y cuyas acciones correspondan al sector.

**ARTICULO DECIMO NOVENO.**—Las Comisiones Sectoriales contarán con las siguientes atribuciones:

I.—Elaborar el programa anual de trabajo de la Comisión respectiva y ponerlo a la consideración de la Comisión Permanente;

II.—Realizar los trabajos que les encomiende la Comisión Permanente, para coadyuvar al cumplimiento de los propósitos del Comité;

III.—Poner a la consideración de la Comisión Permanente los trabajos que realicen en cumplimiento de las atribuciones del Comité;

IV.—Elaborar el informe anual de actividades de la Comisión y ponerlo a la consideración de la Comisión Permanente, y

V.—Poner a la consideración de la Comisión Permanente, las medidas que se estimen convenientes para mejorar el funcionamiento de la Comisión.

**ARTICULO VIGESIMO.**—Se establecerán 17 Comisiones Regionales, 16 correspondientes a las Delegaciones del Departamento del Distrito Federal, y una para la zona metropolitana de la Ciudad de México.

**ARTICULO VIGESIMO PRIMERO.**—Las Comisiones Regionales estarán integradas de la siguiente manera:

I.—Un Coordinador que será el titular de la Delegación correspondiente para las Comisiones Regionales por Delegación y el funcionario que designe el Presidente del Comité para la Comisión Regional de la zona metropolitana de la Ciudad de México;

II.—Un Secretario Técnico designado por el Secretariado Técnico del Comité;

III.—Un Asesor Técnico designado al efecto por el Coordinador General del Comité y que además funja como Secretario Técnico en ausencia del representante de la Secretaría de Programación y Presupuesto;

IV.—Los representantes de las organizaciones de los sectores social y privado que participen en el Comité y cuyas acciones se circunscriban al ámbito delegacional de la Comisión, y

V.—Los Coordinadores de las Comisiones Regionales podrán llamar, previa autorización del Presidente o del Coordinador General del Comité a los Coordinadores de las Comisiones Sectoriales, en los casos en que la materia a tratar involucre directamente al sector correspondiente.

**ARTICULO VIGESIMO SEGUNDO.**—Las Comisiones Regionales contarán con las siguientes atribuciones:

I.—Elaborar el programa anual de trabajo de la Comisión y ponerlo a la consideración de la Comisión Permanente;

II.—Realizar los trabajos que les encomiende, tanto el Pleno como la Comisión Permanente, para coadyuvar al cumplimiento de los propósitos del Comité;

III.—Poner a consideración de la Comisión Permanente los trabajos que realicen en cumplimiento de las atribuciones del Comité;

IV.—Elaborar el informe anual de actividades de la Comisión y ponerlo a la consideración de la Comisión Permanente, y

V.—Poner a la consideración de la Comisión Permanente las medidas que se estimen convenientes para mejorar el funcionamiento de la Comisión.

**ARTICULO VIGESIMO TERCERO.**—Las Comisiones Especiales serán creadas por el Presidente del Comité, quien definirá su ámbito de acción, atribuciones e integración, conforme a las exigencias específicas del proceso de desarrollo socioeconómico de la entidad.

**ARTICULO VIGESIMO CUARTO.**—De las Sesiones de las Comisiones.

I.—Las Comisiones celebrarán sesiones ordinarias una vez al mes, en el lugar y fecha que se indique en la convocatoria correspondiente. Asimismo, podrán celebrar sesiones extraordinarias cuando la importancia de los asuntos a tratar lo amerite, en cuyo caso el Coordinador de la Comisión formulará las convocatorias correspondientes;

II.—Las sesiones de las Comisiones serán presididas por los Coordinadores de las mismas, y en ellas deberán participar los correspondientes Secretarios Técnicos, los Asesores Técnicos y los miembros integrantes de las respectivas Comisiones;

III.—Los Coordinadores de las Comisiones verificarán el quórum en las sesiones de éstos, en los términos que se establecen en el punto anterior. Habrá quórum cuando se encuentren presentes la mitad más uno de los miembros de la Comisión;

IV.—En caso de ausencia del Coordinador General de la Comisión, las sesiones del mismo serán presididas por su suplente;

V.—En caso de que un miembro propietario no pueda asistir a las sesiones ordinarias o extraordinarias de la Comisión deberá concurrir su suplente con funciones de propietario;

VI.—La orden del día que corresponda a cada sesión de la Comisión, deberá ser distribuida a sus integrantes por lo menos con una semana de anticipación a la fecha de la sesión, por conducto del Coordinador de la Comisión respectiva;

VII.—Los integrantes de las Comisiones podrán presentar sus sugerencias con respecto a la orden del día para las sesiones de las mismas, por escrito a través de los respectivos Coordinadores de las Comisiones, y

VIII.—Las actas de las sesiones de las Comisiones contendrán la lista de los asistentes, la orden del día, las propuestas y en su caso enmiendas a ésta, así como las resoluciones y acuerdos adoptados. Dichas actas deberán ser rubricadas por el Coordinador de la Comisión, el Secretario Técnico, el Asesor Técnico y los participantes en la sesión.



## CAPITULO VIII

### **De las Atribuciones de los Coordinadores de las Comisiones**

**ARTICULO VIGESIMO QUINTO.**—Son atribuciones de los Coordinadores de las Comisiones:

I.—Coordinar las actividades de la Comisión;

II.—Coordinar la elaboración de los trabajos que en cumplimiento de las atribuciones del Comité, determine la Comisión Permanente;

III.—Presidir y convocar las sesiones ordinarias o extraordinarias de la Comisión;

IV.—Formular la orden del día para las reuniones de la Comisión y someterla a la consideración de ésta;

V.—Cuidar que circulen con oportunidad, entre los miembros de la Comisión las actas, agendas y programas de trabajo, así como la documentación que se deba conocer en las sesiones correspondientes;

VI.—Coordinar la formulación del programa anual de trabajo de la Comisión y someterlo a la consideración de la Comisión Permanente. En dicho programa se deberá precisar la participación de la comunidad, en los términos de las disposiciones aplicables;

VII.—Realizar el seguimiento de los acuerdos de la Comisión, y

VIII.—Coordinar la formulación del informe anual de actividades de la Comisión y someterlo a la consideración de la Comisión Permanente.

## CAPITULO IX

### **De las Atribuciones de los Secretarios Técnicos de las Comisiones**

**ARTICULO VIGESIMO SEXTO.**—Los Secretarios Técnicos de las Comisiones contarán con las siguientes atribuciones:

I.—Proponer medidas tendientes al mejor funcionamiento de la Comisión;

II.—Pasar lista a los miembros de la Comisión;

III.—Levantar las actas de cada una de las sesiones de la Comisión y registrarlas con su firma, la del Coordinador y la del Asesor Técnico y las de los participantes en la sesión;

IV.—Leer el acta de la sesión anterior de la Comisión, y

V.—Cumplir con los trabajos que le encomiende el Coordinador de la Comisión.

## CAPITULO X

### De las Atribuciones de los Asesores Técnicos de las Comisiones

ARTICULO VIGESIMO SEPTIMO.—Los Asesores Técnicos de las Comisiones tendrán las siguientes atribuciones:

I.—Proporcionar la asesoría técnica que se requiera para el eficiente cumplimiento de las funciones de la Comisión;

II.—Cumplir con los trabajos que le encomiende la Comisión;

III.—Proponer medidas tendientes al mejor funcionamiento de la Comisión;

IV.—Fungir como Secretario Técnico en ausencia de éste, y

V.—Representar al Coordinador General del Comité con funciones de enlace permanente entre éste y la Comisión en la que forme parte.

## TRANSITORIOS

PRIMERO.—El presente reglamento entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el **Diario Oficial** de la Federación.

SEGUNDO.—Publíquese en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal.

**Sufragio Efectivo. No Reelección.**

Ciudad de México, Distrito Federal, a los catorce días del mes de diciembre de 1983.—El Jefe del Departamento del Distrito Federal y Presidente del Comité de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal, **Ramón Aguirre Velázquez**.—Rúbrica.

## **ANEXO 5**

### **LEY SOBRE REFERENDUM E INICIATIVA POPULAR PARA EL DISTRITO FEDERAL**

#### **CAPITULO I**

#### **Disposiciones Generales**

**ARTICULO 1º.** La presente ley regula los procesos y procedimientos a que deben sujetarse el referéndum y la iniciativa popular en el Distrito Federal.

**ARTICULO 2º.** Para los efectos de esta ley, se entiende por referéndum el proceso de consulta, por medio del voto universal, libre y secreto de los ciudadanos del Distrito Federal sobre la formación, modificación o derogación de las leyes y reglamentos relativos al Distrito Federal.

Por iniciativa popular se entiende la participación directa de cuando menos 5000 ciudadanos por cada una de las 16 Delegaciones del Distrito Federal, que en total integren un grupo no menor de 100 000 ciudadanos, para proponer la formación, modificación o derogación de leyes y reglamentos de dicha entidad.

**ARTICULO 3º.** Los ciudadanos residentes en el Distrito Federal tienen el derecho de emitir su voto sobre las leyes y reglamentos sujetos a referéndum, así como de promover iniciativas en los términos establecidos por esta ley y demás disposiciones legales aplicables.

**ARTICULO 4º.** Para participar en el referéndum o en la iniciativa popular se requiere.

- I.—Ser ciudadano mexicano residente en el Distrito Federal.
- II.—Estar inscrito en el Registro Nacional de Electores.
- III.—No tener impedimento legal.

**ARTICULO 5º.** La identificación de los ciudadanos para tomar parte en el referéndum y la iniciativa popular, será la credencial permanente de elec-

tor, expedida por el Registro Nacional de Electores en los términos previstos por la ley.

**ARTICULO 6º.** Los ordenamientos legales y reglamentos serán objeto de referéndum cuando su creación, modificación o derogación puedan tener efectos sobre la totalidad de los habitantes del Distrito Federal y correspondan a la satisfacción de necesidades sociales de carácter general.

Para los efectos de la base 2ª de la fracción VI del artículo 73 constitucional, serán objeto de referéndum o iniciativa popular los ordenamientos legales y reglamentos que se refieran a cualquiera de las siguientes materias:

1. Desarrollo urbano.
2. Policía y tránsito.
3. Vialidad y transporte.
4. Agua potable y saneamiento.
5. Limpieza pública, contaminación ambiental y preservación del entorno ecológico.
6. Colaboración vecinal y ciudadana.

La modificación o derogación de los ordenamientos legales y los reglamentos sobre dichas materias, sólo será objeto de referéndum obligatorio cuando las disposiciones propuestas reformen de manera esencial los ordenamientos vigentes. En caso contrario el referéndum será facultativo.

**ARTICULO 7º.** No serán objeto de referéndum los ordenamientos legales y reglamentos relativos a la Hacienda Pública y a la materia fiscal del Distrito Federal, incluidos aquellos referidos a infracciones y sanciones administrativas concernientes al ejercicio de las atribuciones otorgadas por las leyes al Departamento del Distrito Federal.

**ARTICULO 8º.** El proceso de referéndum e iniciativa popular sobre ordenamientos legales o reglamentos se iniciará por las Cámaras del Congreso de la Unión, o por el Presidente de la República, según corresponda.

## CAPITULO II

### **De los Organismos del Referéndum y de la Iniciativa Popular**

**ARTICULO 9º.** Los organismos responsables de la preparación, desa-

rollo y vigilancia de los procesos de referéndum y de iniciativa popular, serán:

I. La Comisión de Referéndum y de Iniciativa Popular del Distrito Federal.

II. Las Juntas de Vecinos.

III. Los Comités de Sección.

IV. Los Comités de Manzana.

**ARTICULO 10.** La Comisión de Referéndum y de Iniciativa Popular será un organismo autónomo en el ejercicio de sus atribuciones, encargado de velar por el cumplimiento y observancia de las disposiciones constitucionales y las contenidas en las leyes y reglamentos en materia de referéndum y de iniciativa popular.

**ARTICULO 11.** La Comisión de Referéndum e Iniciativa Popular residirá en el Distrito Federal y se integrará con un representante del Departamento del Distrito Federal quien fungirá como presidente, y los presidentes de las Juntas de Vecinos.

La Comisión designará un Secretario, Notario Público, de una terna propuesta por el Colegio de Notarios del Distrito Federal. Asimismo, designará un secretario técnico que la auxilie en el desempeño de sus funciones.

Por cada miembro propietario se designará un suplente.

Las decisiones de la Comisión se tomarán por mayoría de votos y en caso de empate su presidente tendrá voto de calidad.

**ARTICULO 12.** Las sesiones de la Comisión sólo podrán realizarse con asistencia de su presidente y cuando estén presentes más de la mitad de sus integrantes.

**ARTICULO 13.** La Comisión tendrá las siguientes atribuciones:

I. Convocar y vigilar la instalación y funcionamiento de las Juntas de Vecinos que deban fungir como auxiliares en la organización y vigilancia del proceso referendario, en los términos de esta Ley.

II. Convocar y vigilar la instalación y funcionamiento de los Comités de Sección, que deban fungir como auxiliares en la organización y vigilancia del

proceso referendario, en los términos de esta Ley.

III. Registrar a los Comités de Manzana, por conducto de los Jefes de éstos y a sus suplentes.

IV. Determinar los procedimientos del proceso referendario.

V. Aprobar las formas de la documentación oficial y las formas de votación.

VI. Verificar el cumplimiento de los requisitos necesarios para la presentación de las iniciativas populares.

VII. Atender las peticiones o consultas sobre el referéndum y la iniciativa popular.

VIII. Las demás que le confieran las leyes.

ARTICULO 14. El Departamento del Distrito Federal, a solicitud de la Comisión llevará a cabo la distribución de la documentación relativa al referéndum o a la iniciativa popular en los términos que acuerde la propia Comisión.

ARTICULO 15. La Comisión deberá convenir con el Registro Nacional de Electores el uso del padrón electoral del Distrito Federal, de acuerdo con las características propias del referéndum y de la iniciativa popular.

ARTICULO 16. El Presidente de la Comisión tendrá las siguientes facultades:

I. Convocar a sesiones de la Comisión.

II. Nombrar y remover al personal necesario para el cumplimiento de las funciones de la Comisión.

III. Presentar al Departamento del Distrito Federal el proyecto de presupuesto de gastos de la Comisión y vigilar su ejercicio.

IV. Vigilar el cumplimiento de los acuerdos de la Comisión.

V. Representar legalmente al organismo.

VI. Las demás que le confieran las leyes y reglamentos.

**ARTICULO 17.** Las Juntas de Vecinos son las que establece la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y tendrán las siguientes atribuciones:

I. Designar a los ciudadanos que integrarán los Comités de Sección.

II. Distribuir la documentación oficial y las formas de votación a los Presidentes de los Comités de Sección, dentro de los plazos previstos.

III. Vigilar la debida integración de los Comités de Sección, para la celebración del referéndum.

IV. Recibir los resultados de cada Comité de Sección y autenticar el acta correspondiente.

V. Llenar la documentación oficial correspondiente y enviarla a la Comisión.

VI. Acreditar a los Jefes de Manzana y a sus respectivos suplentes.

VII. Las demás que les confieran las leyes y reglamentos.

**ARTICULO 18.** Los Comités de Sección son los órganos que tienen a su cargo la recepción, escrutinio y cómputo de las formas del referéndum, en las secciones en que se divide el Distrito Federal.

**ARTICULO 19.** Los Comités de Sección se integrarán por un presidente, un secretario, 2 escrutadores y un representante de la Junta de Vecinos con residencia en la sección correspondiente.

**ARTICULO 20.** Los Comités de manzana son los órganos de colaboración vecinal y ciudadana que establece la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

### CAPITULO III

#### Del Referéndum

**ARTICULO 21.** Las Cámaras del Congreso de la Unión o el Poder Ejecutivo, según corresponda, resolverán sobre la procedencia del referéndum, obligatorio o facultativo, y en su caso indicarán la fecha en que deberá efectuarse en los términos de esta ley.

**ARTICULO 22.** Con 30 días de anticipación a la fecha de celebración

de un referéndum, las Juntas de Vecinos publicarán los nombres de los ciudadanos que integran los Comités de Sección y los Comités de Manzana, en sus respectivas circunscripciones.

**ARTICULO 23.** La difusión e información sobre las materias sujetas a referéndum deberán realizarse, cuando menos, con dos meses de anterioridad a su celebración.

**ARTICULO 24.** El domingo determinado para iniciar el referéndum, los Jefes de Manzana distribuirán, con base en el Padrón Electoral los documentos oficiales y las formas de votación entre los ciudadanos residentes de su manzana.

Al siguiente domingo deberán recoger las formas distribuidas de votación, previa verificación del padrón y confrontar con la Credencial Permanente de Elector, debiendo hacer la anotación correspondiente en la copia del padrón que obre en su poder, anotando la palabra "votó".

El votante, personalmente o quien lo auxilie en caso de impedimento físico, introducirá la boleta en la urna, que al efecto lleve el Jefe de Manzana, y este último deberá, en el mismo día, entregar la urna y la documentación sobrante, así como el Padrón al Comité de Sección que corresponda.

**ARTICULO 25.** Para el escrutinio y la computación de los votos emitidos, se utilizarán los procedimientos que permitan el uso de la tecnología más moderna; y con el objeto de garantizar la libertad y seguridad durante la celebración del referéndum, se aplicarán las medidas que la Comisión juzgue necesarias o que requiera de las autoridades.

**ARTICULO 26.** Las Juntas de Vecinos sesionarán el domingo inmediatamente posterior a aquel en que se hubiere celebrado el referéndum, con el objeto de realizar el cómputo delegacional. Estas Juntas podrán interponer, en el momento mismo de cerrarse el cómputo, el recurso de revisión contra los resultados consignados en el acta de cómputo. El recurso se remitirá junto con la documentación correspondiente, a la Comisión de Referéndum e Iniciativa Popular.

**ARTICULO 27.** El domingo inmediatamente posterior a la celebración de la sesión de cómputo ante las Juntas de Vecinos, sesionará la Comisión de Referéndum y de Iniciativa Popular, a fin de realizar el cómputo general y dar a conocer su resultado. En esta sesión se seguirá el siguiente procedimiento:

I. Se revisarán las actas de cómputo y se tomará nota de los resultados



en ellas consignados.

II. Se conocerán y resolverán los recursos de revisión interpuestos ante las Juntas de Vecinos.

III. Se sumarán los resultados definitivos de las actas de cómputo. El resultado del referéndum será en el sentido que lo determine la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos, la Comisión de Referéndum y de Iniciativa Popular comunicará dicho resultado al Congreso de la Unión o al Poder Ejecutivo, según el caso, para los fines que corresponda.

**ARTICULO 28.** La votación recibida será nula:

I. Cuando se ejerza violencia física o existan cohecho, soborno o presión de alguna autoridad o particular sobre los Comités de Sección, Comités de Manzana o los votantes, de tal manera que se afecten la libertad o el secreto del voto y tengan relevancia en los resultados de la votación.

II. Por haber mediado error grave o dolo manifiesto en la computación de votos que alteren substancialmente el resultado de la votación.

III. Cuando el paquete de votación sea entregado a la Junta de Vecinos fuera del plazo establecido por esta Ley.

#### **CAPITULO IV**

##### **De la Iniciativa Popular**

**ARTICULO 29.** Los ciudadanos que promuevan una iniciativa popular deberán hacerlo ante la Comisión de Referéndum.

**ARTICULO 30.** La iniciativa popular deberá cumplir los siguientes requisitos:

I. Texto o sugerencias objeto de apoyo por los ciudadanos firmantes.

II. Cien mil firmas de ciudadanos residentes en el Distrito Federal comprendiendo por lo menos cinco mil de cada una de las dieciséis delegaciones del Distrito Federal.

III. La relación de ciudadanos deberá contener en primer término el número de la credencial permanente del elector, así como su nombre y dirección, señalando la sección electoral y la Delegación del Departamento del Distrito Federal que corresponda a su domicilio.

**ARTICULO 31.** La Comisión resolverá si se han reunido o no los requisitos establecidos por la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y por esta ley para dar trámite a la iniciativa popular.

**ARTICULO 32.** La Comisión debe resolver dentro de los 60 días siguientes a la fecha en que se reciba la iniciativa.

**ARTICULO 33.** Para la comprobación de las firmas de los ciudadanos que apoyen la iniciativa, la Comisión contará con el personal y elementos técnicos que considere necesario y dictará las medidas conducentes. Tales medidas tenderán solamente a verificar la autenticidad de los datos contenidos en la relación de ciudadanos.

**ARTICULO 34.** Una vez que la Comisión haya realizado las comprobaciones a que se refiere esta Ley, deberá presentar la iniciativa popular, si se trata de leyes, ante alguna de las Cámaras o ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en un término no mayor de cinco días. Si la iniciativa objeto de apoyo popular versa sobre reglamentos, deberá presentarla ante el Presidente de la República en un término no mayor de cinco días.

**ARTICULO 35.** Cuando la Iniciativa Popular tenga por objeto la formación, modificación o derogación de un reglamento, el Ejecutivo Federal lo remitirá al Departamento del Distrito Federal, a efecto de que realice los estudios correspondientes y emita un dictamen al respecto en el término de quince días hábiles.

Con base en dicho dictamen, el Presidente de la República resolverá sobre la procedencia o improcedencia de la iniciativa propuesta y expedirá, en su caso, la disposición que corresponda.

**ARTICULO 36.** Cuando el Ejecutivo declare improcedente alguna iniciativa popular relativa a un reglamento, la misma iniciativa no podrá presentarse ante el Congreso, con el carácter de ley.

#### TRANSITORIO

**UNICO.** Esta Ley entrará en vigor tres días después de la fecha de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Reitero a ustedes, señores secretarios, las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

**SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION.**

Palacio Nacional, a 26 de julio de 1979.

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.

**JOSE LOPEZ PORTILLO**

*(¿Qué es la Reforma Política? de Javier López Moreno, págs. 180-190.)*

## ANEXO 6

### TEXTO DEL DECRETO NUMERO 18 EXPEDIDO POR EL CONGRESO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSI EL 5 DE MARZO DE 1847.

EL GOBERNADOR DEL ESTADO A SUS HABITANTES, Sabed:

Que el H. Congreso constitucional ha expedido el decreto que sigue.

El Congreso del Estado, se ha servido decretar lo siguiente.

ARTICULO 1º. Habrá en el Estado tres procuradores de pobres, nombrados por el Gobierno y dotados por el sueldo de mil docientos pesos cada uno.

ARTICULO 2º. Será de su obligación ocuparse exclusivamente de la defensa de las personas desvalidas, denunciando ante las autoridades respectivas, y pidiendo pronta é inmediata reparación sobre cualquier exceso, agravio, vejación, maltratamiento o tropelfa que contra aquellas se cometieren, ya en el orden judicial, ya en el político o militar del Estado, bien tenga su origen de parte de alguna autoridad, o bien de cualquiera otro funcionario o agente público.

ARTICULO 3º. Los Procuradores de pobres podrán quejarse de palabra o por escrito según lo exija la naturaleza de la reparación, y las autoridades estarán obligadas a darles audiencia en todo caso.

ARTICULO 4º. Para las quejas verbales será bastante que se presenten los procuradores acompañados del cliente ofendido, ante el Secretario, escribano público o curial del Tribunal o autoridad que deba conocer del agravio, manifestando sencilla y verídicamente el hecho que motiva la queja, y los datos que lo comprueben, si los hubiere. El funcionario a quien se presenten, estenderá una acta breve y clara, la cual se firmará por el Procurador y el cliente si supiere, para dar cuenta de preferencia y en primera oportunidad.

ARTICULO 5º. Cuando las quejas hayan de hacerse por escrito: serán directas, redactadas en estilo conciso y respetuoso, escusando alegatos, no

conteniendo más que la relación necesaria de lo acontecido, y en papel común, sin otro distintivo que la firma del Secretario de Gobierno.

**ARTICULO 6º.** Recibida la queja en uno u otro caso, las autoridades respectivas procederán sin demora a averiguar el hecho, decretar la reparación de la injuria, y aplicar el castigo legal cuando sea justo, o a decidir la inculpabilidad de la autoridad, funcionario o agente público de quien se interpuso la queja. En caso de que el hecho merezca pena de gravedad, pondrán al culpable a disposición de su Juez competente para que lo juzgue, y los Procuradores de pobres agitarán el más breve término del juicio.

**ARTICULO 7º.** Los Procuradores de pobres tendrán a su disposición la Imprenta del Estado, con el objeto de poner en conocimiento del público, siempre que entendieren que no se les ha hecho justicia, la conducta y procedimientos de las autoridades ante quienes se quejaron. El gasto de papel en estos casos, y en los de que habla el artículo 5º, será con cargo a las rentas del Estado.

**ARTICULO 8º.** Los Procuradores de pobres, alternándose por semanas, visitarán los Juzgados, oficios públicos, cárceles y demás lugares en donde por algún motivo pueda estar interesada la suerte de los pobres, y de oficio formularán las quejas que correspondan sobre cuantos abusos llegaren a su noticia.

**ARTICULO 9º.** Los Procuradores al cumplir con lo prevenido en el artículo anterior cuidarán escrupulosamente de que por ningún motivo ni pretexto tenga intervención alguna otra clase de personas en los negocios de los pobres que se ponen bajo sus auspicios.

**ARTICULO 10º.** El Gobierno del Estado proporcionará un local a propósito y en el parage más público para situar la oficina destinada a la procuración de pobres. En ella estará todos los días por lo menos un Procurador desde las ocho hasta las doce de la mañana y desde las tres hasta las seis de la tarde, para dar audiencia y patrocinio a cuantas personas desvalidas lo necesiten, promoviendo desde luego lo necesario.

**ARTICULO 11º.** Las personas pobres de cualquier punto de Estado, podrán poner en noticia de los Procuradores de pobres, cualquiera exceso abuso o injusticia que le agravie, a fin de que estos funcionarios representen lo que convenga. Los gastos de estafeta, y otros que se ofrezcan en este y los demás casos que ocurran, se costearán por el Estado.

**ARTICULO 12º.** Así las autoridades como cualquiera individuo particular de dentro, o fuera de la Capital, siempre que advirtiera, o tuviere noticia

de algún exceso o agravio cometido contra persona pobre podrán dar aviso a los Procuradores, a fin de que cumplan con lo que previene esta ley.

**ARTICULO 13°.** Además de los deberes señalados en los artículos anteriores para todos los casos particulares, será de la obligación de los Procuradores informarse de las necesidades de la clase pobre, solicitar de las autoridades el debido remedio, promover la enseñanza, educación y moralidad del pueblo, y todas aquellas mejoras sociales que alivien su miserable situación. Con estos sagrados objetos tendrán aquellos funcionarios un acuerdo en sesión semanal pudiendo pedir datos y noticias a todas las oficinas del Estado. Estas sesiones jamás se declararán concluidas hasta no haber acordado alguna cosa en el sentido que indica este artículo.

**ARTICULO 14°.** Los Procuradores de pobres alternarán mensualmente en la Presidencia de sus sesiones por el orden de antigüedad de su nombramiento. El Presidente cuidará el orden de la oficina y del cumplimiento de los deberes que esta ley establece.

**ARTICULO 15°.** La procuración de pobres tendrá para sus trabajadores un escribiente con calidad de Secretario, dotado con cuatrocientos pesos anuales. Los Procuradores se ocuparán desde luego en el acuerdo del reglamento correspondiente, que será presentado al Congreso para su aprobación, proponiendo en él cuanto creyeren necesario para el buen desempeño del encargo que les confía esta ley.

**ARTICULO 16°.** Para ser Procurador de pobres, se necesita ser ciudadano, de sana conducta y actividad conocida, y haber practicado por lo menos dos años en el estudio de la Jurisprudencia. El Gobierno al nombrar estos funcionarios, preferirá en igualdad de circunstancias a los jóvenes más pobres.

**ARTICULO 17°.** La ley reconoce como un distinguido mérito en los Procuradores de pobres el haber desempeñado con exactitud y diligencia sus deberes. Este mérito se tendrá presente para cuando soliciten algún otro empleo en el Estado.

**ARTICULO 18°.** Todas las autoridades tienen el deber de auxiliar y proteger la institución de esta ley, a fin de que pueda corresponder a su objeto.

**ARTICULO 19°.** Cualquiera individuo del Congreso, del Tribunal de Justicia o del Gobierno podrá visitar la procuración de pobres, con el objeto de ver si en ella se cumple eficazmente.

ARTICULO 20°. Al Gobierno corresponde corregir con multas, suspensión y hasta destitución, previa causa justificada, las omisiones de los Procuradores de pobres. El que se hiciere digno de esta última pena, quedará inhabil para obtener otro empleo o condecoración en el Estado.

Lo tendrá entendido el Poder Ejecutivo del Estado, y lo hará publicar, circular, cumplir y obedecer.

San Luis Potosí marzo 5 de 1847.

*Antonio Ladrón de Guevara*, Presidente.  
*Francisco Estrada*, Diputado Secretario.  
*Mariano de la Hoyuela*, Diputado Secretario.

Por tanto, ordeno se cumpla y ejecute el presente decreto, y que todas las autoridades lo hagan cumplir y guardar, y al efecto se imprima, publique y circule a quienes corresponda. San Luis Potosí marzo 10 de 1847.

Ramón Adame

Mariano Villalobos,  
Srio.

("El procurador de pobres, instituido en San Luis Potosí en 1847, y la protección de los derechos humanos" por Santiago Oñate Laborde en el *Anuario Jurídico I*, págs. 524-527.)

## NOTAS

### CAPITULO PRIMERO

- 1 Larroyo, Francisco, *Sistema e Historia de las Doctrinas Filosóficas*. 1a. edición, México, Editorial Porrúa, S.A., 1968, pág. 273.
- 2 Gordillo, Agustín A., *Planificación, Participación y Libertad en el Proceso de Cambio*. 1a. edición, México/Buenos Aires, Centro Regional de Ayuda Técnica, Agencia para el Desarrollo Internacional (A.I.D.), Ediciones Macchi, S.A., 1973, pág. 174.
- 3 Xifra Heras, Jorge, "Ciudadano" en la *Nueva Enciclopedia Jurídica*. Dirigida por Carlos E. Mascareñas, Barcelona, Francisco Seix, Editor, 1952, tomo IV, pág. 163.
- 4 Cfr. Venegas Trejo, Francisco, "Ciudadanía" en el *Diccionario Jurídico Mexicano*. 1a. edición, Varios Autores, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1983, tomo II, (Serie E: Varios, Núm. 19), págs. 100-103.
- 5 *Idem*, pág. 100.
- 6 *Idem*, pág. 101.
- 7 *Ibid.*
- 8 *Idem*, pág. 102.
- 9 *Ibid.*
- 10 Gordillo, Agustín A. *Op. Cit.*, pág. 175.
- 11 *Ibid.*
- 12 Sierra Bravo, R., "Civismo" en la *Gran Enciclopedia Rialp*. Madrid, Ediciones Rialp, S.A., 1979, tomo V, pág. 724.
- 13 *Ibid.*
- 14 *Idem*, págs. 724-725.
- 15 *Manual del Visitador Voluntario Honorario*. México, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 1980, pág. 4.
- 16 López Portillo, José, *La Participación Ciudadana*. México, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, /s.f./, pág. 5.
- 17 Xifra Heras, Jorge. *Op. Cit.*, pág. 164.



- 18 Pina Vara, Rafael de, *Diccionario de Derecho*. 5a. edición, México, Editorial Porrúa, S.A., 1976, pág. 177.
- 19 Silva Bascuñán, Alejandro, *Tratado de Derecho Constitucional*. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1963, III tomos. Citado por Moreno, Daniel en *Derecho Constitucional Mexicano*. 2a. edición, México, Editorial Pax-México, Librería Carlos Césarman, S.A., 1973, pág. 308.
- 20 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 73a. edición, México, Editorial Porrúa, S.A., 1983, pág. 43.
- 21 López Portillo, José y Alanís Fuentes, Agustín, 6 Junio 80/Día de la Participación Ciudadana. *Palabras pronunciadas por el señor licenciado José López Portillo, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, al instalar formalmente los Consejos de Orientación y Evaluación Ciudadana en la procuración de justicia en el Distrito Federal y en los estados de la federación. Palabras pronunciadas por el señor licenciado Agustín Alanís Fuentes, Procurador General de Justicia del Distrito Federal. Segundo encuentro nacional de la ciudadanía con su presidente*. México, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 1980, sin paginación.
- 22 Madrid Hurtado, Miguel de la, *Continuaremos con la humanización de la justicia*. Discurso durante la reunión de trabajo organizada por los tres sectores del Partido Revolucionario Institucional en el Distrito Federal, celebrada en el Teatro Ferrocarrilero "Gudelio Morales", el 3 de noviembre de 1981. Mexico, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 1981, (Colección Testimonios, Núm. 10), número al margen 17.

## CAPITULO SEGUNDO

- 1 Pina Vara, Rafael de, *Diccionario de Derecho*. 5a. edición, México, Editorial Porrúa, S.A., 1976, pág. 326.
- 2 Patiño Camarena, Javier, *Análisis de la Reforma Política*. 1a. edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 1980, (Serie G: Estudios Doctrinales, Núm. 38), pág. 36.
- 3 Poviña, C. Citado por Frías, Pedro J. (hijo) en *El Ordenamiento Legal de los Partidos*. Buenos Aires, Editorial Depalma, 1944. Citado por Moreno, Daniel en *Los Partidos Políticos del México Contemporáneo*. 6a. edición, México, B. Costa-Amic Editor, 1977, pág. 28.
- 4 Moreno, Daniel. *Ibid.*

## CAPITULO TERCERO

- 1 Bielsa, Rafael, *Derecho Administrativo*. 5a. edición, Buenos Aires, Roque Depalma Editor, 1957, tomo V, pág. 136.
- 2 Gordillo, Agustín, A., *Procedimiento y Recursos Administrativos*. 2a. edición, Buenos Aires, Ediciones Macchi, S.A., 1971, págs. 519-520.

- 3 Guillermo Altamira, Pedro, *Curso de Derecho Administrativo*. Edición póstuma, Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1971, págs. 254-255.
- 4 Diez, Manuel María, *Derecho Administrativo*. Buenos Aires, Editorial Plus Ultra, 1971, tomo V, pág. 314.
- 5 *Lineamientos Generales del Programa de Reforma de Ventanillas del Gobierno Federal*. México, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, 1978, (Colección: Lineamientos, Núm. 2), pág. 14.
- 6 Serrano Guirado, Enrique, "Administrado" en la *Nueva Enciclopedia Jurídica*. Dirigida por Carlos E. Mascareñas, Barcelona, Francisco Seix, Editor, 1950, tomo III, pág. 385.
- 7 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 73a. edición, México, Editorial Porrúa, S.A., 1983, pág. 12.
- 8 *Idem*, pág. 40
- 9 *Ibid.*
- 10 *Sistema de Orientación, Información y Quejas*. 5a. edición, México, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, 1979, (Colección: Guías Técnicas), pág. 9.
- 11 *Subsistema de Quejas y Sugerencias*. México, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, 1978, (Colección: Guías Técnicas), pág. 9.
- 12 *Sistema de Orientación...*  
*Idem*, pág. 13.
- 13 Carrillo Castro, Alejandro, *La Reforma Administrativa en México*. 1a. edición, México, Miguel Angel Porrúa, S.A. Librero Editor, 1980, volumen 2, págs. 49-50.
- 14 *Lineamientos Generales...*  
*Idem*, pág. 9.
- 15 López Portillo, José, *Reforma Administrativa*. 2a. edición, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, Dirección General de Documentación y Análisis, 1980, (Cuadernos de Filosofía Política, Núm. 19), pág. 26, número al margen 59.
- 16 *Lineamientos Generales...*  
*Idem*, pág. 9.

#### CAPITULO CUARTO

- 1 Reglamento Interno de las Juntas de Vecinos del Distrito Federal en la *Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal*. 7a. edición, México, Editorial Porrúa, S.A., 1982, pág. 194.
- 2 Ander-Egg, Ezequiel, *Diccionario del Trabajo Social*. 2a. edición, Barcelona, Editorial Nova Terra, 1977, (Colección Nueva Síntesis, Núm. 22), pág. 216.

- 3 *Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal*. 7a. edición, México, Editorial Porrúa, S.A., 1982, pág. 57.
- 4 Riva Palacio, Vicente, *México a través de los siglos*. 17a. edición, México, Editorial Cumbre, S.A., 1981, tomo III, pág. 101.
- 5 *Idem*, pág. 102.
- 6 "El Regente del D.F., a su Vez, Señaló la Función del Flamante Organismo" en la *Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal*. México, Departamento del Distrito Federal, 1ero. de diciembre de 1973, pág. 13.
- 7 Riva Palacio, Vicente.  
*Op. Cit.*, tomo V, pág. 45.
- 8 *Idem*, págs. 45-46.
- 9 "El Regente del D.F., a su Vez,..."  
*Op. Cit.*, pág. 13.
- 10 *Ibid.*
- 11 *Idem*, págs. 9 y 13.
- 12 *Idem*, pág. 13.
- 13 Lazcano Ventayal, Adalberto, "La Participación Ciudadana en el Desarrollo Social en el D.F." en el *Foro de Consulta Popular para la Planeación Democrática. Ciudad de México. Desarrollo Social*. México, Departamento del Distrito Federal, febrero/marzo, 1983, pág. 1.
- 14 "Ley de Planeación" en el *Diario Oficial de la Federación*. México, 5 de enero de 1983, pág. 11.
- 15 *Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro*. 2a. edición, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983, págs. 8-9.
- 16 *Idem*, pág. 19.
- 17 *Ibid.*
- 18 *Idem*, pág. 67.
- 19 *Idem*, pág. 68
- 20 *Idem*, pág. 69.
- 21 "Decreto por el que se crea el Comité de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal" en la *Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal*, México, 1ero. de diciembre de 1983, pág. 4.

## CAPÍTULO QUINTO

- 1 Xifra Heras, Jorge, *Curso de Derecho Constitucional*. 2a. edición, Barcelona, BOSCH, Casa Editorial, 1957, tomo I, págs. 393-394.
- 2 Polibio. Citado por Homo, León en *Les Institutions Politiques Romaines*, París, 1950, pág. 140. Citado por Uribe Vargas, Diego en *El Referéndum. Ensayo sobre la democracia semidirecta*. 1a. edición, Bogotá, Edición Antares-Tercer Mundo, S.A., 1967, pág. 23.
- 3 Xifra Heras, J.  
*Op. Cit.*, pág. 392.
- 4 Xifra Heras, J.  
*Idem*, pág. 393.
- 5 Xifra Heras, J.  
*Idem*, pág. 394.
- 6 Lanz Duret, Miguel, *Derecho Constitucional Mexicano y consideraciones sobre la realidad política de nuestro régimen*. 5a. edición, (1959), 8a. reimpresión, México, Cía. Editorial Continental, S.A. de C.V., 1982, pág. 57.
- 7 Xifra Heras, J.  
*Op. Cit.*, pág. 403.
- 8 Mommsen, Teodoro, *Historia de Roma*. Buenos Aires, 1953, tomo I, pág. 967. Citado por Uribe Vargas, Diego, *Op. Cit.*, pág. 25.
- 9 García Pelayo, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*. Madrid, 1953, págs. 183 y ss. Citado por Uribe Vargas, Diego, *Op. Cit.*, pág. 65.
- 10 Tambaro, *Saggi di Diritto e Politica Costituzionale*. Citado por Ossorio y Florit, Manuel en "Plebiscito" en la *Enciclopedia Jurídica OMEBA*, dirigida por Bernardo Lerner, Argentina, Bibliográfica Omeba, 1976, tomo XXII, pág. 373.
- 11 Xifra Heras, J.  
*Op. Cit.*, pág. 404.
- 12 Duguit, León, *Derecho Constitucional*. Citado por Ossorio y Florit, Manuel en *Op. Cit.*, *Ibid.*
- 13 Tambaro.  
*Op. Cit.*, *Ibid.*
- 14 Hauriou y Duverger. Citados por Xifra Heras, J.  
*Op. Cit.*, pág. 403.
- 15 Burdeau, Georges. Citado por Xifra Heras, J.  
*Op. Cit.*, *Ibid.*

- 16 Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*. Madrid, Alianza Editorial, S.A., 1982, pág. 254.
- 17 Biscaretti Di Ruffia. Citado por Xifra Heras, J. *Op. Cit.*, pág. 404.
- 18 Ollero. Citado por Xifra Heras, J. *Op. Cit.*, *Ibid.*
- 19 Xifra Heras, J. *Op. Cit.*, págs. 395-396.
- 20 Cruz Villalón, Pedro, "El referéndum consultivo como modelo de racionalización constitucional" en la *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Nueva Epoca, Núm. 13, enero/febrero, 1980, págs. 146-147.
- 21 López Moreno, Javier, *¿Qué es la Reforma Política? La Prueba Electoral del 79*. 1a. edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1980, (Colección Biblioteca del Estudiante Universitario, Núm. 112), pág. 8.
- 22 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 73a. edición, México, Editorial Porrúa, S.A., 1983, págs. 56-57.
- 23 *Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal*. 7a. edición, México, Editorial Porrúa, S.A., 1982, pág. 61.
- 24 *Idem*, pág. 63.
- 25 *Idem*, pág. 61.
- 26 *Id.*, pág. 62.
- 27 *Id.*, págs. 63-64.
- 28 *Id.*, pág. 64.

## CAPITULO SEXTO

- 1 Poviña, C. Citado por Frías, Pedro J. (hijo) en *El Ordenamiento Legal de los Partidos*. Buenos Aires, Editorial Depalma, 1944. Citado por Moreno, Daniel en *Los Partidos Políticos del México Contemporáneo*. 6a. edición, México, B. Costa-Amic Editor, 1977, pág. 28.
- 2 Fuentes Díaz, Vicente, *Los Partidos Políticos en México*. 2a. edición, México, Editorial Altiplano, 1969, pág. 13.
- 3 *Idem*, pág. 235.
- 4 López Moreno, Javier, *¿Qué es la Reforma Política? La Prueba Electoral del 79*. 1a. edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1980, (Colección Biblioteca del Estudiante Universitario, Núm. 112), pág. 3.

- 5 Rabasa, Emilio O. y Caballero, Gloria, *Mexicano: ésta es tu Constitución*. 4a. edición, México, Cámara de Diputados, 1982, pág. 125.
- 6 Patiño Camarena, Javier, *Análisis de la Reforma Política*. 1a. edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1980, (Serie G: Estudios Doctrinales, Núm. 38), pág. 101.
- 7 Rabasa, Emilio O.  
*Op. Cit.*, págs. 130-131.
- 8 *Idem*, pág. 131.
- 9 *Idem*, pág. 119.

## CAPITULO SEPTIMO

- 1 Pulido Vázquez, Jorge, *Incorporación del Ombudsman a la Administración Pública Federal*. México; tesis de la Escuela Libre de Derecho, impresa en los Talleres Gráficos de la Nación, 1978, pág. 23.
- 2 Bexelius, Alfred. Citado por Escalante, Daniel en el prólogo de Rowat, Donald C., *El Ombudsman. El defensor del ciudadano*. 1a. edición en español, México, Fondo de Cultura Económica, 1973, pág. 7.
- 3 Fairen Guillén, Víctor, "¿Posibilidad y conveniencia de introducir a los 'Ombudsmännen' en los ordenamientos jurídicos de naciones de habla ibérica?" en la *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Nueva Epoca, Núm. 14, marzo/abril, 1980, pág. 25.
- 4 Fairen Guillén, V.  
*Op. Cit., Ibd.*
- 5 Rowat, Donald C.  
*Op. Cit., Idem*, pág. 41.
- 6 Rudholm, Sten, "Los Guardianes de la Ley en Suecia. El Canciller de Justicia" en Rowat, D.C., *Op. Cit., Idem*, pág. 50.
- 7 Bexelius, Alfred, "El Ombudsman de Asuntos Civiles" en Rowat, D.C., *Op. Cit., Idem*, pág. 58.
- 8 Escalante, Daniel, prólogo en Rowat, D.C., *Op. Cit., Idem*, pág. 11.
- 9 Escalante, D.  
*Op. Cit., Idem*, págs. 11-12.
- 10 Escalante, D.  
*Op. Cit., Idem*, pág. 12.
- 11 Fix-Zamudio, Héctor, "Reflexiones comparativas sobre el Ombudsman" en la *Memoria de El Colegio Nacional*, México, Editorial de El Colegio Nacional, tomo IX, Núm. 2, 1979, págs. 99-149.

- 12 Bexelius, Alfred.  
*Op. Cit., Idem*, pág. 78.
- 13 Lundvik, Ulf, "Comentarios sobre el Ombudsman de Asuntos Civiles" en Rowat, D.C.,  
*Op. Cit., Idem*, pág. 88.
- 14 Rowat, D.C.  
*Op. Cit., Idem*, pág. 39.
- 15 Anderson, Stanley V., "Comparing Classical and Executive Ombudsmen" en la obra colectiva *Executive Ombudsmen in the United States*, pág. 314. Citado por Fix-Zamudio, H., *Op. Cit., Idem*, pág. 138.
- 16 Oñate Laborde, Santiago, "El procurador de pobres, instituido en San Luis Potosí en 1847, y la protección de los derechos humanos" en el *Anuario Jurídico I*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1974, pág. 517.
- 17 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 73a. edición, México, Editorial Porrúa, S.A., 1983, págs. 77-78.
- 18 Castro, Juventino V., "El 'Ombudsman' y el Sistema Constitucional Mexicano" en la *Revista Jurídica de la Sociedad de Alumnos de la Escuela Libre de Derecho*, México, tomo I, Núm. 1, junio, 1977, pág. 56.
- 19 Castro, Juventino V.  
*Op. Cit., Idem*, pág. 54.
- 20 Carpizo, Jorge, "La Función de Investigación de la Suprema Corte de Justicia", en *El Foro*, quinta época, Núm. 28, octubre/diciembre, 1972, pág. 80. Citado por Castro, J.V., *Op. Cit., Idem*, pág. 61.
- 21 "Ombudsmen for North America" en *XXIV Public Administration Review*, diciembre, 1964, pág. 233. Citado por Rowat, D.C., *Op. Cit., Idem*, pág. 36.
- 22 *Constitución Política...*  
*Op. Cit., Idem*, pág. 72.

## BIBLIOGRAFIA

Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*. 5a. edición, México, Editorial Porrúa, S.A., 1983.

"Acuerdo de la Comisión Federal Electoral que otorga el registro condicionado al resultado de las elecciones federales de 1985, en favor de la organización denominada Partido Mexicano de los Trabajadores" en el *Diario Oficial de la Federación*, México, 5 de julio de 1984, pág. 3.

"Acuerdo por el que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal realizarán los actos que legal y administrativamente procedan para establecer un sistema de orientación, información y quejas, a fin de facilitar el trámite, gestión y solución de los asuntos que el público plantee ante ella y promover la participación y colaboración de los usuarios en el mejoramiento de los servicios que se les presta" en el *Diario Oficial de la Federación*, México, 19 de septiembre de 1977, pág. 1-2.

"Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las diferentes Unidades Administrativas Centrales del Departamento del Distrito Federal" en el *Diario Oficial de la Federación*, México, 20 de enero de 1984, págs. 26-28.

Alanís Fuentes, Agustín, "*La ciudadanía ha probado ser capaz de participar madura, maciza y corresponsablemente en tareas de gobierno*". Palabras pronunciadas por el C. Licenciado Agustín Alanís Fuentes, Procurador General de Justicia del Distrito Federal, durante la ceremonia en que el C. Presidente de la República instituyó el "Día de la Participación Ciudadana", México, D.F., 6 de junio de 1978, México, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 1978.

Alanís Fuentes, Agustín, "*El Consejo Técnico Profesional, es la expresión auténtica de la participación ciudadana profesional de apoyo técnico al Ministerio Público en el ejercicio de sus atribuciones legales*". Palabras pronunciadas por el C. Licenciado Agustín Alanís Fuentes, Procurador General de Justicia del Distrito Federal, en la Primera Sesión Plenaria del Consejo Técnico Profesional, México, D.F., 23 de junio de 1978, México, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 1978.

Alanís Fuentes, Agustín y López Portillo, José, 6 Junio 80/Día de la Participación Ciudadana. *Palabras pronunciadas por el señor licenciado José López Portillo, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, al instalar formalmente los Consejos de Orientación y Evaluación Ciudadana en la procuración de justicia en el Distrito Federal y en los estados de la federación. Palabras pronunciadas por el señor licenciado Agustín Alanís Fuentes, Procurador General de Justicia del Distrito Federal. Segundo encuentro nacional de la ciudadanía con su presidente.* México, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 1980.

Alanís Fuentes, Agustín, *Testimonio de la presencia del licenciado Agustín Alanís Fuentes, Procurador General de Justicia del Distrito Federal, en la conmemoración del cincuentenario de la fundación del Partido Revolucionario Institucional, el 15 de enero de 1979.* México, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 1979.

Ander-Egg, Ezequiel, *Diccionario del Trabajo Social*. 2a. edición, Barcelona, Editorial Nova Terra, 1977, (Colección Nueva Síntesis, Núm. 22).



Bielsa, Rafael, *Derecho Administrativo*. 5a. edición, Buenos Aires, Roque Depalma Editor, 1957, tomo V.

Carrillo Castro, Alejandro, *La Reforma Administrativa en México*. 1a. edición, México, Miguel Angel Porrúa, S.A. Librero Editor, 1980, volumen 2.

Carvajal Moreno, Gustavo, *Nociones de Derecho Positivo Mexicano*. 7a. edición, México, Ediciones Universales, S.A., 1972.

Castro, Juventino V., "El 'Ombudsman' y el Sistema Constitucional Mexicano" en la *Revista Jurídica de la Sociedad de Alumnos de la Escuela Libre de Derecho*. México, tomo I, Núm. 1, junio, 1977, págs. 43-67.

*Código del Ciudadano*. 4a. edición, México, Comisión Editorial de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 1978.

*Código Penal para el Distrito Federal*. 38a. edición, México, Editorial Porrúa, S.A., 1983.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 73a. edición, México, Editorial Porrúa, S.A., 1983.

*La coordinación sectorial y su terminología más frecuente*. México, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Dirección General de Comunicación Social, Subdirección de Comunicación Gráfica, Dirección General de Análisis de Integración Sectorial, /s.f./, (Cuaderno del Sector, Núm. 3).

Cruz Villalón, Pedro, "El referéndum consultivo como modelo de racionalización constitucional" en la *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Nueva Epoca, Núm. 13, enero/febrero, 1980, págs. 145-168.

"Decreto por el que se crea el Comité de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal" en la *Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal*, México, 1ero. de diciembre de 1983, págs. 3-5.

"Decreto que reforma y adiciona los artículos 6o., 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" en el *Diario Oficial de la Federación*, México, 6 de diciembre de 1977, págs. 2-6.

"Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales" en el *Diario Oficial de la Federación*, México, 6 de enero de 1982, págs. 2-7.

"Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal" en el *Diario Oficial de la Federación*, México, 30 de diciembre de 1983, págs. 5-6.

"Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal" en el *Diario Oficial de la Federación*, México, 16 de diciembre de 1983, págs. 43-46.

Delhumeau Arrecillas, Antonio, *México: realidad política de sus partidos*. 2a. edición, México, Instituto Mexicano de Estudios Políticos, A.C., 1977.

*Diccionario Jurídico Mexicano*. 1a. edición, Varios Autores, México, Instituto de Investiga-

ciones Jurídicas, UNAM, 1983, tomo II, (Serie E: Varios, Núm. 19).

*Diccionario de la Lengua Española*. 19a. edición, Madrid, Real Academia Española, Editorial Espasa-Calpe, S.A., 1970, tomo II.

Díez, Manuel María, *Derecho Administrativo*. Buenos Aires, Editorial Plus Ultra, 1971, tomo V.

Duverger, Maurice, *Los Partidos Políticos*. 1a. edición, (1957), 6a. reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 1979.

Echeverría V., Pedro, *Socialismo y Partidos Políticos*. México, Colegio de Ciencias y Humanidades, 1978.

Ennis, Huberto María, "Referéndum" en la *Enciclopedia Jurídica OMEBA*, dirigida por Bernardo Lerner, Argentina, Bibliográfica Omeba, 1976, tomo XXIV, págs. 190-195.

*Experiencias Nacionales en Reforma Administrativa*. Primer coloquio, México, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 1979.

Fairen Guillén, Víctor, "¿Posibilidad y conveniencia de introducir a los 'Ombudsmänneren en los ordenamientos jurídicos de naciones de habla ibérica?" en la *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Nueva Epoca, Núm. 14, marzo/abril, 1980, págs. 21-63.

Fix-Zamudio, Héctor, "Reflexiones comparativas sobre el Ombudsman" en la *Memoria de El Colegio Nacional*, México, Editorial de El Colegio Nacional, tomo IX, Núm. 2, 1979, págs. 99-149.

*Fóro de Consulta Popular para la Planeación Democrática. Ciudad de México. Desarrollo Social*. México, Departamento del Distrito Federal, febrero/marzo, 1983.

Fuentes Díaz, Vicente, *Los Partidos Políticos en México*. 2a. edición, México, Editorial Altiplano, 1969.

*Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal*. México, Departamento del Distrito Federal, 1ero. de diciembre de 1973.

García Máynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*. 26a. edición, México, Editorial Porrúa, S.A., 1977.

Garrido Falla, Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo*. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1963, volumen III.

Gemma, Gladio, "Plebiscito" en el *Diccionario de Política*, dirigido por Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, 1a. edición en español, México, Siglo Veintiuno Editores, S.A., 1982, volumen 2, págs. 1208-1209.

Gemma, Gladio, "Referéndum" en el *Diccionario de Política*, dirigido por Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, 1a. edición en español, México, Siglo Veintiuno Editores, S.A., 1982, volumen 2, págs. 1394-1395.

Gordillo, Agustín, A., *Planificación, Participación y Libertad en el Proceso de Cambio*. 1a. edición, México/Buenos Aires, Centro Regional de Ayuda Técnica, Agencia para el Desarrollo

Ilo Internacional (A.I.D.), Ediciones Macchi, S.A., 1973.

Gordillo, Agustín, A., *Procedimiento y Recursos Administrativos*. 2a. edición, Buenos Aires, Ediciones Macchi, S.A., 1971.

*Gran Enciclopedia Rialp*. Madrid, Ediciones Rialp, S.A., 1979, tomos V y XVII.

Guillermo Altamira, Pedro, *Curso de Derecho Administrativo*. Edición póstuma, Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1971.

Heller, Claude, *El Poder, la Política y el Estado*. 1a. edición, México, ANUIES, Edicol, S.A., 1976.

Lanz Duret, Miguel, *Derecho Constitucional Mexicano y consideraciones sobre la realidad política de nuestro régimen*. 5a. edición, (1959), 8a. reimposición, México, Cla. Editorial Continental, S.A. de C.V., 1982.

Larroyo, Francisco, *Sistema e Historia de las Doctrinas Filosóficas*. 1a. edición, México, Editorial Porrúa, S.A., 1968.

Lazcano Ventayal, Adalberto, "La Participación Ciudadana en el Desarrollo Social en el D.F." en el *Foro de Consulta Popular para la Planeación Democrática. Ciudad de México. Desarrollo Social*. México, Departamento del Distrito Federal, febrero/marzo, 1983.

*Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales*. 4a. edición actualizada, México, Ediciones de la Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, 1982.

"Ley Orgánica de la Administración Pública Federal" en la Revista *Línea*. México, Núm. 25/26, febrero/marzo, 1977, págs. 97-140.

*Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. México, Contraloría General, 1983.

"Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal" en el *Diario Oficial de la Federación*. México, 29 de diciembre de 1970, págs. 19-41.

*Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal*. 7a. edición, México, Editorial Porrúa, S.A., 1982.

"Ley de Planeación" en el *Diario Oficial de la Federación*. México, 5 de enero de 1983, págs. 8-14.

*Lineamientos Generales del Programa de Reforma de Ventanillas del Gobierno Federal*. México, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, 1978, (Colección: Lineamientos, Núm. 2).

López Moreno, Javier, *¿Qué es la Reforma Política?. La Prueba Electoral del 79*. 1a. edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1980, (Colección Biblioteca del Estudiante Universitario, Núm. 112).

López Portillo, José, *La Participación Ciudadana*. México, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, /s.f./.

López Portillo, José, *Reforma Administrativa*, 2a. edición, México, Secretaría de Programa-

ción y Presupuesto, Dirección General de Documentación y Análisis, 1980, (Cuadernos de Filosofía Política, Núm. 19).

López Portillo, José y Alanís Fuentes, Agustín, 6 Junio 80/Día de la Participación Ciudadana. *Palabras pronunciadas por el señor licenciado José López Portillo, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, al instalar formalmente los Consejos de Orientación y Evaluación Ciudadana en la procuración de justicia en el Distrito Federal y en los estados de la federación. Palabras pronunciadas por el señor licenciado Agustín Alanís Fuentes, Procurador General de Justicia del Distrito Federal. Segundo encuentro nacional de la ciudadanía con su presidente.* México, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 1980.

López Rosado, Diego G., *Historia y Pensamiento Económico de México. Clases Sociales. Partidos Políticos.* 1a. edición, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 1974, tomo VI, (Colección Textos Universitarios).

Madrid Hurtado, Miguel de la, *Continuaremos con la humanización de la justicia.* Discurso durante la reunión de trabajo organizada por los tres sectores del Partido Revolucionario Institucional en el Distrito Federal, celebrada en el Teatro Ferrocarrilero "Gudelio Morales", el 3 de noviembre de 1981. México, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 1981, (Colección Testimonios, Núm. 10).

Madrid Hurtado, Miguel de la, *La impartición de justicia, lucha permanente de procuradores y ciudadanos.* Palabras del licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, candidato del Partido Revolucionario Institucional a la Presidencia de la República, con motivo de la visita del Pleno Nacional de Procuradores Generales de Justicia y de los integrantes del Consejo Nacional de la Participación Ciudadana, para informarle de los resultados obtenidos en la Jornada de Unidad Nacional con Justicia, efectuada por los estados de la federación, para lograr el apoyo solidario de todas las entidades de gobierno con el Programa Nacional de Humanización de la Justicia, promovido y realizado por el señor licenciado José López Portillo, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en el domicilio particular del candidato el 7 de junio de 1982. México, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 1982, (Colección Testimonios, Núm. 13).

*Manual del Consejero de Orientación Ciudadana.* México, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 1980.

*Manual del Visitador Voluntario Honorario.* México, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 1980.

Mendieta y Núñez, Lucio, *Cívismo.* México, Editorial Porrúa, S.A., 1946.

Moreno, Daniel, *Derecho Constitucional Mexicano.* 2a. edición, México, Editorial Pax-México, Librería Carlos Césarman, S.A., 1973.

Moreno, Daniel, *Diccionario de Política.* 1a. edición, México, Editorial Porrúa, S.A., 1980.

Moreno, Daniel, *Los Partidos Políticos del México Contemporáneo.* 6a. edición, México, B. Costa-Amic Editor, 1977.

*Nueva Enciclopedia Jurídica.* Dirigida por Carlos E. Mascareñas, Barcelona, Francisco Seix, Editor, 1950, tomo III.

*Nueva Enciclopedia Jurídica.* Dirigida por Carlos E. Mascareñas, Barcelona, Francisco Seix, Editor, 1952, tomo IV.

*Nueva Filosofía del Ministerio Público.* México, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 1982.

Oñate Laborde, Santiago, "El procurador de pobres, instituido en San Luis Potosí en 1847, y la protección de los derechos humanos" en el *Anuario Jurídico I*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1974, págs. 516-527.

Ossorio y Florit, Manuel, "Plebiscito" en la *Enciclopedia Jurídica OMEBA*, dirigida por Bernardo Lerner, Argentina, Bibliográfica Omeba, 1976, tomo XXII, págs. 372-375.

*La Participación Ciudadana.* México, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, /s.f./.

"Partidos y Asociaciones Políticas 1983" en el archivo vertical de la biblioteca de la Secretaría de Gobernación, México.

"Partidos Políticos" en la *Enciclopedia de México*, 2a. edición, dirigida por José Rogelio Alvarez, México, editada por Enciclopedia de México, S.A., 1977, tomo X, págs. 149-166.

"Partidos Políticos Registrados 1946-1979" en el archivo vertical de la biblioteca de la Secretaría de Gobernación, México.

Patiño Camarena, Javier, *Análisis de la Reforma Política.* 1a. edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1980, (Serie G: Estudios Doctrinales, Núm. 38).

Pergola, Antonio La, "Ombudsman y Defensor del Pueblo: apuntes para una investigación comparada" en la *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Nueva Epoca, Núm. 7, número monográfico sobre Garantías Constitucionales, enero/febrero, 1979, págs. 69-92.

Pina Vara, Rafael de, *Diccionario de Derecho.* 5a. edición, México, Editorial Porrúa, S.A., 1976.

*Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro.* 2a. edición, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983.

Pulido Vázquez, Jorge, *Incorporación del Ombudsman a la Administración Pública Federal.* México, tesis de la Escuela Libre de Derecho, impresa en los Talleres Gráficos de la Nación, 1978.

Rabasa, Emilio O. y Caballero, Gloria, *Mexicano: ésta es tu Constitución.* 4a. edición, México, Cámara de Diputados, 1982.

"Reforma Política" en el *Libro del Año 1977* de la *Enciclopedia de México*, dirigida por José Rogelio Alvarez, México, editado por Enciclopedia de México, S.A., 1978, págs. 171-189.

*Reforma Política. Audiencias Públicas. Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral.* México, Comisión Federal Electoral, abril/agosto, 1977, tomo I.

*Reforma Política. Programa de Acción, Declaración de Principios y Estatutos de los Partidos y Asociaciones Políticas Nacionales. Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral.* México, Comisión Federal Electoral, octubre, 1981, tomo VIII.

Reglamento de Integración de las Juntas de Vecinos del Distrito Federal en la *Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal*. 7a. edición, México, Editorial Porrúa, S.A., 1982, págs. 185-192.

"Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal" en el *Diario Oficial de la Federación*, México, 17 de enero de 1984, págs. 12-47.

Reglamento Interno de las Juntas de Vecinos del Distrito Federal en la *Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal*. 7a. edición, México, Editorial Porrúa, S.A., 1982, págs. 193-205.

"Reglamento Interno del Comité de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal" en el *Diario Oficial de la Federación*, México, 6 de enero de 1984, págs. 12-18.

"Reglamento Interno del Comité de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal" en la *Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal*, México, 1ero. de enero de 1984, págs. 6-12.

Riva Palacio, Vicente, *México a través de los siglos*. 17a. edición, México, Editorial Cumbre, S.A., 1981, tomos III y V.

Rodríguez y Rodríguez, Jesús, *Introducción al Derecho Mexicano. Derechos Humanos*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1981, (Serie A, Fuentes b, Textos y estudios legislativos, Núm. 33).

Rowat, Donald C., *El Ombudsman. El defensor del ciudadano*. 1a. edición en español, México, Fondo de Cultura Económica, 1973.

Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*. Madrid, Alianza Editorial, S.A., 1982.

"Se inició la reunión sobre reforma municipal" en el periódico *El Día*, México, año XXI, Núm. 7677, 19 de octubre de 1983, págs. 1 y 7.

Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*. 1a. edición, México, Librería de Manuel Porrúa, S.A., 1959.

Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*. 10a. edición, México, Editorial Porrúa, S.A., 1981, tomo I.

*Sistema de Orientación, Información y Quejas*. 5a. edición, México, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, 1979, (Colección: Guías Técnicas).

*Subsistema de Quejas y Sugerencias*. México, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, 1978, (Colección: Guías Técnicas).

Uribe Vargas, Diego, *El Referéndum. Ensayo sobre la democracia semidirecta*. 1a. edición, Bogotá, Edición Antares-Tercer Mundo, S.A., 1967.

"Vocabulario Político" en la *Colección Manuales de Educación Cívica*. México, Núm. 6, septiembre, 1963.

Xifra Heras, Jorge, *Curso de Derecho Constitucional*. 2a. edición, Barcelona, BOSCH, Casa Editorial, 1957, tomo I.

# INDICE

	Pág.
Introducción .....	1
Capítulo primero	
1. Participación Ciudadana .....	5
Capítulo segundo	
2. Procedimientos Jurídicos de Participación Ciudadana .....	35
Capítulo tercero	
3. Denuncia y Queja .....	47
Capítulo cuarto	
4. Juntas de Vecinos .....	77
Capítulo quinto	
5. Referéndum .....	119
Capítulo sexto	
6. Partidos Políticos .....	143
Capítulo séptimo	
7. El <i>Ombudsman</i> y la Participación Ciudadana en México .....	195
Conclusiones Generales .....	239
Anexo 1 .....	243
Anexo 2 .....	255
Anexo 3 .....	259
Anexo 4 .....	261
Anexo 5 .....	275
Anexo 6 .....	285
Notas .....	289
Bibliografía .....	297