

170  
24

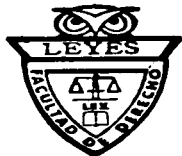


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE SOCIOLOGIA GENERAL Y JURIDICA

"ASPECTOS SOCIOLOGICOS DE LA  
PARTICIPACION CIUDADANA EN EL GOBIERNO  
DEL DISTRITO FEDERAL"

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
ESMERALDA DOMINGUEZ MAGDALENO

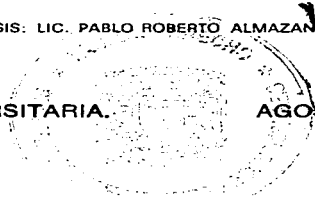


DIRECTOR DE TESIS: LIC. PABLO ROBERTO ALMAZAN ALANIZ

CIUDAD UNIVERSITARIA.

AGOSTO 1997.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN





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 esta 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.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE SOCIOLOGIA  
GENERAL Y JURIDICA

No. L/22/97

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION  
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.  
P R E S E N T E.

La pasante de la licenciatura en Derecho **ESMERALDA DOMINGUEZ MAGDALENO**, solicitó inscripción en este H. Seminario a mi cargo y registró el Tema intitulado:

**" ASPECTOS SOCIOLOGICOS DE LA PARTICIPACION CIUDADANA EN EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL "**, asignándose como asesor de la tesis al suscrito.

Al haber llegado a su fin dicho trabajo, después de revisarlo y considerando que reúne los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, en mi carácter de Director del Seminario, tengo a bien autorizar su **IMPRESION**, para ser presentado ante el Jurado que para efecto de Examen Profesional se designe por esta Facultad de Derecho.

Reciba usted un respetuoso saludo y las seguridades de mi más alta consideración.

**A T E N T A M E N T E.**  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU".  
Cd. Universitaria D.F., a 30 de abril de 1997.

  
**LIC. PABLO ROBERTO ALMAZAN ALANIZ**  
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

CA

D.F.

A mi mamá:

Quien siempre ha demostrado confianza en  
mí, y por el apoyo que me ha brindado en  
todas las momentos de mi vida, gracias a  
ello he podido lograr este objetivo.

A mis abuelitas:

Rodolfo Magdaleno y Asunción Lira de Magdaleno  
quienes me han brindado su amor incondicional,  
y sobre todo, son la base que ha motivado a mi  
superación personal.

A Afida:

Por demostrar ser una gran amiga, por sus  
consejos, paciencia, y dedicación  
mil gracias.

A Pilar:

Quien a lo largo de los años, ha sabido  
mantener una amistad verdadera que  
el tiempo no romperá.

*Al Licenciado Pablo Roberto Almazán Alaniz:  
Por la dirección y asesoría brindada  
con la que me distinguí, para hacer posible  
la realización de este trabajo de  
tesis profesional.*

## INDICE

### INTRODUCCION

págs.

#### CAPITULO I. "SOCIOLOGIA POLITICA"

I.1.- La Sociología, la Política y el Derecho.....	1
I.2.- Sociología Política y Sociología Jurídica.....	7
I.3.- Formas de Estado y Formas de Gobierno.....	13
I.4.- La participación ciudadana.....	28

#### CAPITULO II. "EL GOBIERNO Y LOS ACTOS DE GOBIERNO"

II.1.- Qué es el gobierno.....	50
II.2.- Organos de gobierno.....	54
a) Legislativo.....	56
b) Ejecutivo.....	65
c) Judicial o Jurisdiccional.....	73
II.3.- El acto de gobierno.....	87
a) Definición.....	88
b) Elementos.....	90
c) Importancia.....	91

#### CAPITULO III. "LA PARTICIPACION CIUDADANA EN LAS ACTIVIDADES GUBERNATIVAS"

III. 1.- Ciudadano en el Derecho positivo mexicano.....	94
a) Concepto de ciudadanía.....	94
b) Requisitos constitucionales para ser ciudadano.....	95
c) Algunas garantías del ciudadano.....	99

III.2.- Participación ciudadana en los actos de gobierno.....	101
a) Los consejeros ciudadanos.....	105
b) La audiencia pública.....	111
c) La difusión pública.....	112
d) La colaboración ciudadana.....	112
e) La consulta vecinal.....	113
f) Quejas y denuncias.....	114
g) Recorridos de los delegados.....	115
h) Organos de representación vecinal por manzana, colonia, barrio o unidad habitacional.....	115

#### **CAPITULO IV.**

### **"IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACION CIUDADANA EN LOS ACTOS DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL"**

IV.1.- Importancia social de la participación ciudadana en el Distrito Federal.....	122
IV.2.- Importancia política.....	134
IV.3.- Importancia jurídica de la participación ciudadana en la elaboración y ejecución de la legislación aplicable al Distrito Federal, sobre todo en materia tributaria.....	140
IV.4.- Trascendencia social de la participación ciudadana, sobre todo por lo que hace a la vigilancia del ejercicio presupuestal.....	150
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>157</b>
<b>BIBLIOGRAFIA Y LEGISLACION CONSULTADA.....</b>	<b>165</b>



## INTRODUCCION

La idea fundamental que nos motivó para realizar el estudio de este tema de tesis intitulado ***“ASPECTOS SOCIOLOGICOS DE LA PARTICIPACION CIUDADANA EN EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL”***, es fundamentalmente para lograr tener una visión más clara de cómo ha ido evolucionando la participación política de los ciudadanos desde que se suprimió el municipio en el año de 1928, hasta llegar a la situación que sobre el particular actualmente impera en esta entidad.

Nos remontamos al 18 de noviembre de 1824, fecha en que se decreta la creación del Distrito Federal como sede de los Poderes de Federación, así como para el ejercicio de las atribuciones del Poder Legislativo local, que quedó a cargo del gobierno federal, y bajo una administración municipal. Así pues, en el lapso comprendido entre 1917 y 1928, el Distrito Federal se encontraba dividido en municipios bajo la dirección de un gobernador designado, y presidentes municipales.

A partir de 1928 este régimen es suprimido para quedar el gobierno de la capital, en manos del Presidente de la República, quien a partir de entonces lo ejercería por conducto de un Jefe del Departamento del Distrito Federal nombrado y removido por él mismo; los municipios se convirtieron en delegaciones encabezadas por delegados designados y removidos libremente sin restricción alguna. En lo referente a la legislatura, ésta fue asumida por el Congreso de la Unión, cuyos integrantes fueron elegidos por la ciudadanía.

Como resultado de lo anterior, se establecieron en el Distrito Federal instituciones y medios de participación ciudadana como el Consejo Consultivo, que comenzó a funcionar en el mismo año con trece integrantes designados por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, con lo que el

gobierno intentó compensar la desaparición de los anteriores municipios, para otorgarle a la ciudadanía un medio de participación que representara a los diversos sectores de la población.

Sus funciones eran de opinión, consulta, denuncia de irregularidades, e inspección de los servicios públicos, entre otras. Sin embargo, en el año de 1941 tales facultades fueron sometidas a fuertes restricciones, por lo que se vieron acotadas a la sola presentación de informes sobre obras, servicios, y uno que otro acto protocolario; todo ello como resultado del modelo político que se ejerció en ese momento. Para el año de 1970, el gobierno federal con una ideología de democratización propuso que el Consejo Consultivo dejara de tener representación por sectores de la población, y que se integrara por Juntas de Vecinos conformadas por veinte ciudadanos elegidos por cada delegación, pero presididas por el Jefe del Departamento del Distrito Federal; su cargo duraría tres años, y tendría atribuciones para informar, opinar, oír, recomendar y colaborar en obras y servicios.

Ante la constante demanda de la ciudadanía por obtener mayor injerencia en el gobierno, es que en el año de 1978 se crearon los Comités de Manzana y las Asociaciones de Residentes como órganos de colaboración ciudadana. Sin dejar de resaltar que nunca tuvo éxito la implantación de éstos, como vía para dar cabida a la participación. No obstante, y con la finalidad de resarcir a los ciudadanos de esta capital la carencia de un órgano legislativo propio, se consideró de importancia incluir dentro del texto de la Constitución dos nuevos mecanismos consistentes en el Referéndum y la Iniciativa Popular, con los cuales los ciudadanos podrían votar por cierto tipo de ordenamientos legales; pero desgraciadamente nunca se realizaron por parte de las autoridades los procesos tendientes para su práctica; situación que dejó ver el poco interés por parte del gobierno sobre tales mecanismos democracia semidirecta, siendo que realmente sí representan ser de gran trascendencia en la vida democrática de cualquier pueblo.

Posteriormente, el gobierno, con la firme intención de darle al cuerpo electoral una mayor participación y representación, en el año de 1987 crea una nueva figura denominada "Asamblea de Representantes del Distrito Federal", después de muchos años en que los habitantes de la capital carecían de un órgano de representación, al cual se le dotó con facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, aprobar nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, e iniciar ante el Congreso de la Unión leyes y decretos en materias relativas al Distrito Federal entre otras, situación que sólo le permitía concretarse a la mera reglamentación. No es sino mediante las reformas a la Constitución en 1993, y en vías de la reforma política del Distrito Federal, se ampliaron sus facultades convirtiéndolo en un verdadero órgano legislativo local, semejante a cualquier otro de los estados de la República. De esta manera la tarea legislativa pasó del Congreso de la Unión, a una Asamblea de Representantes, cuyos representantes son elegidos por el pueblo.

Trascendente fue la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, (ahora Asamblea Legislativa), toda vez que se atendió al reclamo del pueblo, aunque sólo fue el inicio que permitió a los habitantes de esta entidad asegurar una participación en materia de gobierno.

Es importante mencionar que dentro de las reformas hechas a la Constitución publicadas el 25 de octubre de 1993, se implementó dentro del texto del artículo 122 del mencionado ordenamiento, un nuevo instrumento de participación para el cuerpo electoral de del Distrito Federal, regulado en una nueva ley decretada por la Asamblea de Representantes cuya denominación corresponde a la "Ley de Participación Ciudadana".

El instrumento a que hacemos alusión es el de los Consejos de Ciudadanos, que fueron sometidos a elección popular el día 12 de noviembre de 1995, y que en virtud de las reformas que sufrió nuevamente la Constitución en agosto de 1996, se suprimió de su texto tal figura;

asimismo en el desarrollo de este trabajo estudiaremos lo concerniente a si su creación fue o no trascendente para la pretendida reforma política del Distrito Federal. Del mismo modo, presentamos algunos comentarios y aportaciones que a nuestro juicio son válidas para llegar a lograr la democratización de la capital del país, tan esperada por varias generaciones.

## CAPITULO I. SOCIOLOGIA POLITICA.

### I.1.- La Sociología, la Política y el Derecho.

#### La Sociología.

El término de Sociología fue creado por Augusto Comte en el año de 1839, quien inició con tal vocablo en el tomo IV de su "Curso de Filosofía Positiva", utilizando el término para aludir a la ciencia de la sociedad. Primero optó por el término de "Física Social", y posteriormente lo sustituyó por el de "Sociología", a consecuencia de que el matemático belga Quételet, denominaba como "Física Social" al estudio estadístico de los fenómenos morales.

Sus elementos etimológicos proceden del latín (socius, societas - sociedad), y del griego (logos - discurso, tratado), siendo su significado "Tratado de las sociedades". Se ha censurado el término por no ajustarse a las reglas de la composición de las palabras, que deben estar formadas por elementos homogéneos, sin embargo, fue aceptado universalmente, y llegó a incorporarse poco a poco al lenguaje de todos los pueblos.

Para algunos autores la Sociología es la ciencia que se aplica al estudio de los fenómenos de la convivencia humana; otros la definen como la ciencia que se dirige a la investigación de los agrupamientos humanos. Hay quienes al referirse al mismo concepto expresan que se trata de la disciplina cuyo objeto es el estudio de los fenómenos de las correlaciones que se establecen entre los hombres. Emilio Durkheim sostiene que "es la ciencia que tiene por objeto el estudio de los hechos sociales". Max Weber la define como "la ciencia que se propone entender el obrar social, interpretando su sentido y, mediante ello, explicar causalmente su desarrollo y sus efectos". Se pueden exponer un sinnúmero de definiciones de diversos autores, sin embargo, en lo que la mayoría coincide, es en el sentido de considerarla como una ciencia encaminada al estudio de los hechos sociales, o de las relaciones interhumanas.

La Sociología está ligada a la idea de que los fenómenos pueden ser estudiados con los mismos métodos científicos que se emplean en las ciencias naturales. Es así como se considera que la Sociología es una ciencia equiparada a las ciencias de la naturaleza, ya que como aquellas describe a los fenómenos sociales tal como se presentan, formulando juicios de realidad y no de valor, como se hacía anteriormente, es decir, su estudio era esencialmente desde el punto de vista filosófico y moral. Se procuraba definir el deber ser de la sociedad mediante creencias religiosas. De este modo, la Sociología sigue un planteamiento análogo al de las otras ciencias. Primero se basa en la observación de los fenómenos sociales, y luego los prevé para actuar sobre ellos.

El objeto de estudio de esta ciencia, es lo que la distingue de las demás, en virtud de que ninguna tiene por materia central de su conocimiento el hecho de la convivencia de las relaciones interhumanas. El maestro Luis Recaséns Siches expresa: "Así, pues, el objeto de la Sociología es el estudio de los hechos sociales, los cuales incluyen: relaciones interhumanas, es decir, relaciones de situación e influencia recíprocas entre los hombres; procesos sociales, o sea, movimientos entre los hombres, unos respecto de otros; complejos, grupos, formaciones o estructuras integradas por las conductas entrelazadas de las personas que son miembros de tales configuraciones, entre las cuales hay laxas como la clase social, o la comunidad cultural, altamente organizadas como las asociaciones, corporaciones; v.g., el Estado, pasando por un sinnúmero de modalidades diferentes, y por un sin número de grados intermedios dentro de cada modalidad."<sup>1</sup>

La Sociología como sistema organizado, tanto como las demás ciencias sociales, investiga los sucesos sociales, cuyo objeto corresponde al mundo de los hechos, para determinar su naturaleza y comprobar como influyen en la evolución de las relaciones sociales.

---

<sup>1</sup> RECASÉNS SICHES, Luis. Sociología. 23ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1993. p. 6-7.

## La Política.

La palabra política deriva del griego (Polis), término que se le daba a la ciudad-estado griega, en la que se desenvolvía la vida de las comunidades bajo el régimen de autosuficiencia y autonomía.

Los romanos utilizaron la palabra "Cívitas", equivalente a ciudad, posteriormente se generalizó esta expresión, comprendiendo todas las actividades que se relacionaran con el gobierno de los Estados.

Al respecto considera el maestro Andrés Serra Rojas: "En la vida de relación, determinadas actividades sociales se refieren al Estado bajo diversos ángulos y constituyen actos que pueden influir en la creación y mantenimiento de un orden estadual determinado. De este modo, la política es lo que hace referencia directa al Estado, aunque lo preceda históricamente y su contenido sea más amplio que el de éste. El Derecho Político se integra con un conjunto de normas relativas al Estado en su totalidad." <sup>2</sup>

También afirma, que el Estado es una forma definida de asociación, por lo que no debe equiparse con otras formas de ésta que quedan también dentro del marco de estudio de la Sociología, porque provocaría serias confusiones. El término de asociación proviene de la esfera de la Sociología, y no es un término conveniente para aplicarlo al Estado. Este último, es un orden jurídico-político, que más adelante estudiaremos, y que al respecto nos referiremos con mayor amplitud por guardar estrecha relación con el presente tema.

Consideramos también la acepción que de ella tiene el profesor Héctor González Uribe, quien afirma: "Esta denominación es certera y adecuada porque la palabra "política", en su acepción

---

<sup>2</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Ciencia Política. 11ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1993. p. 80.

vulgar -que coincide , por lo demás, con la científica, y con el origen etimológico de la misma- significa todo lo que se refiere al Estado." <sup>3</sup>

La política es considerada como la ciencia que investiga los principios que deberán servir de base para la dirección de las sociedades; por lo que se puede afirmar que la política tiene como fin la dirección o conducción de los pueblos.

Consideramos también el punto de vista sociológico del presente tema, que expone el maestro Alberto F. Senior, quien considera a la política como una ciencia social, y precisa: "La Política se dirige a las relaciones que se producen entre gobernados. Ahora bien, toda relación interhumana es un fenómeno social. Luego, la Política que atiende una forma o clase especial de relación interhumana -la que se produce entre gobernantes y gobernados- se refiere a un fenómeno social. Por lo que esta disciplina es considerada como una ciencia social." <sup>4</sup>

Teóricamente, la política se presenta como una actividad humana y social, que inicialmente no se encuentra sujeta a normas predeterminadas. Los actos de ésta se encuentran encaminados a constituir, modificar, a defender o destruir un orden, mismo que es el orden fundamental de la sociedad, es decir, el orden jurídico, y su objeto es el de buscar el bien común de la sociedad. Tales son las consideraciones del autor antes mencionado, en las cuales coinciden la mayoría de los autores.

Los gobernantes que detentan el poder y se perpetúan en él, dominan y explotan justificándose con la realización de ciertos fines sociales; mientras que los gobernados son quienes sufren los excesos y errores de los primeros y, por lo regular, guardan una actitud pasiva y tolerante, pero ella puede transformarse en inconforme y rebelde para destruir a quienes los oprimen,

---

<sup>3</sup> GONZALEZ URIBE, Héctor. Teoría Política. 11ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1992. p. 23.

<sup>4</sup> SENIOR, Alberto F. Sociología. 12ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1993. p. 94.



tal como sucede en las dictaduras o tiranías, de este modo es cuando la política aparece como una lucha por el poder público.

El poder y el Derecho son considerados elementos esenciales para la creación de un orden político que permita realizar los fines de la comunidad. Así, afirmamos que la política, desde el punto de vista sociológico, es una actividad social, o una conducta humana que se produce dentro de la sociedad, que construye las instituciones y principios relacionados con el gobierno de los hombres y el poder, encaminados a asegurar el orden de la vida.

#### El Derecho.

Inicialmente es importante dar una breve noción de lo que es el Derecho, por lo que tomamos de referencia la acepción que de él tiene el autor Miguel Villoro Toranzo, quien asevera: "Derecho es un sistema racional de normas sociales de conducta, declaradas obligatorias por la autoridad, por considerarlas soluciones justas a los problemas surgidos de la realidad histórica."<sup>5</sup>

Consideramos importante mencionar otra definición tomada del maestro Rafael Rojina Villegas quien afirma: "El Derecho es un sistema o conjunto de normas que regula la conducta humana, estatuyendo facultades, deberes y sanciones."<sup>6</sup>

Al respecto, el maestro Eduardo García Maynez, nos da su concepción de lo que es el Derecho vigente, quien sostiene: "Llamamos orden jurídico vigente al conjunto de normas imperativo-atributivas que en una cierta época y en un país determinado la autoridad política declara obligatorias."<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> VILLORO TORANZO, Miguel. Introducción al Estudio del Derecho. 7ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1987, p. 127.

<sup>6</sup> ROJINA VILLEGAS, Rafael. Introducción al Estudio del Derecho. 2ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1967, p. 3.

<sup>7</sup> GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 41ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1990, p. 37.

De tal suerte que el Derecho se constituye por normas jurídicas que se orientan a regir la conducta externa del hombre en sus relaciones sociales dentro de su comunidad.

En los tiempos primitivos el derecho era el del más fuerte, esto es, sólo en cuanto a "potencia física", pero era la fuerza la que determinaba el "Derecho". Y de acuerdo con Juan Jacobo Rosseau, si se dice que la fuerza constituye el Derecho, entonces toda fuerza superior a la primera lo modificaría, derivando en una cadena interminable de fuerzas, sin ser sólo una. Entonces los hombres viviendo en una sociedad, con objetivos opuestos dan surgimiento a los conflictos entre ellos, llevándoles a un permanente estado de guerra, por lo que se vieron en la necesidad de llegar a un acuerdo pacífico que beneficiara a la mayoría en común. En tales circunstancias, es como por la voluntad general de los integrantes de la colectividad se llegó a elaborar un conjunto de reglas obligatorias de carácter general, con el objetivo de lograr una convivencia pacífica para sus miembros.

El Derecho se justifica dentro de una sociedad, por la simple razón de haber nacido dentro de ella, teniendo por finalidad su propia conservación. Consecuentemente, el Derecho no se concibe fuera del contexto social, tanto por su nacimiento, como por sus objetivos y finalidad. Surge como un medio normativo, canalizando la organización en una ciudad. Con la intervención del Derecho, el orden social pasa a ser legítimo y justo.

Las normas jurídicas se caracterizan por contar con elementos esenciales que las distinguen de las demás normas, como lo son las religiosas y las morales. Tales atributos, que a continuación precisaremos, son la bilateralidad, la imperatividad y la coercitividad.

La bilateralidad, consiste en la regulación que hace el Derecho de los actos exteriores del hombre, es decir, impone un deber al mismo tiempo que otorga un derecho a otro sujeto. De

este modo se crea una relación interhumana entre el obligado y el facultado, o una correlación jurídica que a todas luces denota que las normas de Derecho tienen efectos socializantes.

La imperatividad, consiste en que la norma jurídica se impone aún en contra de la voluntad de los sujetos destinatarios de dicha norma, regulando obligatoriamente su conducta dentro de la sociedad. También se caracterizan las normas jurídicas por ser heterónomas, en virtud de que su imperatividad deriva de una voluntad superior, esto es, del Estado; pero dichas normas son necesariamente coercitivas, entendiéndose por coercitividad la facultad que tienen para hacerse obedecer aún en contra de la voluntad de los sujetos.

La referencia inmediata del Derecho es la norma, ya se derive de la regularidad de los comportamientos, (normas consuetudinarias), o sea producto de la legislación impuesta por el poder político (normas legales). Entonces, el Derecho se manifiesta como un sistema de control social normativo, entendiéndose por éste, el que deriva de la aplicación de las normas jurídicas para resolver problemas concretos por el que media la coacción.

## 1.2.- Sociología Política y Sociología Jurídica.

### Sociología Política.

Los términos de Sociología Política y de Ciencia Política son utilizados por varios autores como sinónimos, pero hay quienes hacen una distinción entre ambas. El maestro Andrés Serra Rojas alude a que Ciencia Política y Sociología Política son disciplinas que se mantienen en estrecha vinculación, y que los métodos adecuados de investigación serían los de la investigación empírica experimental, en lugar del razonamiento filosófico. Así, literalmente expresa: "La ciencia política es una ciencia social especializada, que estudia al hombre en su vida política, es decir, en su acción integradora del poder público. Esta disciplina considera al hombre como un animal político."<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Ob. cit. p. 121.

En cuanto a la Sociología Política considera: "La sociología política recobra en la actualidad su importancia característica, considerando a la sociedad como la fuente inspiradora de la creación, desarrollo y extinción de las instituciones políticas y de los hechos que se relacionan con el Estado." \*

De lo anterior se observa que el citado autor hace distinción entre ambas acepciones, en virtud de que a la Ciencia Política la considera como una ciencia social que estudia al hombre en su vida política; y en la Sociología Política, toma como referencia a la sociedad, y no al hombre como una fuente que inspira la creación, desarrollo y extinción de las instituciones políticas.

Algunos autores relacionan a la Sociología Política como rama de la Sociología general y como rama de la Ciencia Política. Uno de ellos es el maestro Maurice Duverger, quien en su obra "Sociología Política" explica que Ciencia Política y Sociología Política son sinónimas.

La Sociología Política es inseparable de la Sociología general, debido a que la Política no constituye un aspecto separado en la sociedad. Pero existe un enfrentamiento entre dos enfoques diferentes de la Sociología Política, ya que para unos es la ciencia del Estado, y para otros es la ciencia del poder.

La acepción de Sociología Política como ciencia del Estado, define al adjetivo "político", como lo que está en relación con los asuntos públicos. La palabra "Estado" va dirigida en particular a las agrupaciones humanas, en dos sentidos: Estado-Nación y Estado-Gobierno.

La acepción de Sociología Política como Estado-Nación, atiende a la sociedad nacional; y la acepción Estado-Gobierno, se refiere a los gobernantes dirigentes de la sociedad nacional.

Alude al respecto el citado autor: "Definir la sociología política como ciencia del Estado, es situarla en una clasificación de las ciencias sociales basada en la naturaleza de las sociedades

---

\* *Ibidem.*

estudiadas; sociología política se opone así a sociología familiar, a sociología de grupos elementales, a sociología urbana, etc." <sup>10</sup>

La Sociología Política, como ciencia del poder, es la más aceptada en el occidente por un gran número de autores. Es entendida como ciencia del poder, del gobierno, de la autoridad y del mando en todas las sociedades.

Se puede decir de la Ciencia Política que su tendencia es hacia el estudio aislado de los fenómenos políticos, limitando su contacto con otras ramas de las ciencias sociales; sin embargo, la Sociología Política abarca todos los fenómenos políticos en el conjunto de los fenómenos sociales, además de que emplea los métodos de investigación empíricos y experimentales.

Como afirmamos anteriormente, la Sociología Política abarca todos los fenómenos políticos en el contexto de los fenómenos sociales, y en relación a nuestro tema de tesis, la participación ciudadana; se puede decir que su enfoque es el de analizar los actos de los ciudadanos en el ejercicio del derecho que la Constitución les otorga para reunirse en forma pacífica con un objeto lícito para participar activamente en los asuntos políticos del país.

#### Sociología Jurídica.

El Derecho se presenta como una organización normativa que contribuye a la implantación de un determinado orden social y, con la intervención del mismo, dicho orden social se convierte en orden jurídico.

La Sociología del Derecho comienza a desarrollarse propiamente como una auténtica ciencia autónoma en los años siguientes a la terminación de la Segunda Guerra Mundial, concretamente, en torno a 1950. Al respecto afirma el profesor Elías Díaz: "Los problemas de

---

<sup>10</sup> DUVERGER, Maurice. Sociología Política. 1ª edición. Editorial Ariel. México, 1983. p. 25.

cambio social, en gran aceleración en esos momentos, y más en general de las transformaciones verificadas en el seno de las sociedades industriales y sus posibles desajustes con respecto de las estructuras jurídicas y los sistemas legales, la quiebra de muchos de estos sistemas, mayor que nunca en esos años de guerra y postguerra, incitaban en efecto, a un conocimiento realista del Derecho, a un análisis de investigación empírica del mismo en conexión con sus causas y efectos de carácter social." <sup>11</sup>

La Sociología del Derecho es considerada como una rama de la Sociología general, o como una Sociología especializada que estudia el fenómeno del Derecho como un fenómeno social; pero no lo hace desde el punto de vista normativo, ya que es propio de la ciencia jurídica. Asimismo, se afirma que la naturaleza de la Sociología Jurídica, es de orden sociológico, y no de orden jurídico, a pesar de que el Derecho sea su objeto de estudio.

El Derecho es un medio de control social ejercido a través de la institucionalización de la coacción, y la Sociología que se ocupa de las diferentes formas de control social, no hace a un lado el análisis de ese control jurídico que se ejerce en una sociedad.

Como se explicó anteriormente, la Sociología Jurídica analiza e investiga al Derecho, y por lo tanto, hace un análisis externo de la norma, es decir, realiza un estudio de las interrelaciones entre Derecho y sociedad, entre el fenómeno jurídico y los demás factores sociales.

Con los antecedentes que hemos dado, ya podemos dar una definición tomada del autor Elías Díaz, en la que sostiene: "La Sociología Jurídica es, en efecto, el estudio de la interrelación entre Derecho y Sociedad, analizando las recíprocas y mutuas influencias entre ambos." <sup>12</sup>

A lo que agregamos que la Sociología Jurídica analiza el hecho social de la norma, o lo que es lo mismo, a la norma jurídica como hecho social. Es como exige siempre una referencia de una

---

<sup>11</sup> DÍAZ, Elías Sociología y Filosofía del Derecho. 2ª edición. Taurus Ediciones, S.A. España, 1980. p. 153.

<sup>12</sup> Ibidem

determinada normatividad para analizarla, ya que sin dicha referencia no se podría hablar de Sociología del Derecho.

Sobre el contenido de la Sociología Jurídica, afirma el citado autor: "El análisis de las interrelaciones Derecho-Sociedad, que constituye el tema general de la Sociología Jurídica, puede verse y llevarse a cabo en dos niveles conexos pero diferenciales: uno, el de las interrelaciones entre Derecho positivo y sociedad; otro, el de las interrelaciones entre valores jurídicos (Derecho natural, dirían algunos) y sociedad. De una forma u otra, la doctrina actual sociológica-jurídica incide, por lo común, sobre ese doble contenido, aunque no siempre vengan diferenciados expresamente ambos planos."<sup>13</sup>

El maestro Luis Recaséns Siches, se refiere al tema de las interrelaciones entre Derecho Positivo y sociedad de la Sociología Jurídica, afirmando que ésta debe investigar cómo se han creado las reglas jurídicas y qué necesidades tratan de satisfacer, además de la manera como funcionan en la sociedad.

El autor Luis Legaz y Lacambra, considera que el Derecho regula las relaciones sociales y que éstas se encuentran sometidas a la normación jurídica, por lo que se convierten en relaciones jurídicas. Afirma que por un lado existe la realidad social y, por otro lado, el mundo del Derecho, transforma los hechos sociales en jurídicos, y para que esto suceda, deben contener ciertos elementos que ya son jurídicos por sí mismos, como lo son la libertad del hombre y su poder de actuar por ejercer la misma.

En relación con nuestro tema de estudio, los ciudadanos mexicanos tienen la facultad para votar y ser votados, constituir partidos políticos, tratar asuntos políticos y desempeñar cargos públicos. Su voluntad se expresa mediante el voto directo para elegir a sus representantes, los cuales llevarán a cabo la voluntad de la sociedad para una mejor organización de la misma. Ahí

---

<sup>13</sup> Ibidem. p. 189.

es donde la libertad del hombre se manifiesta, mediante la participación de los ciudadanos en los asuntos políticos del país la Constitución no deja al arbitrio de quien quiera ejercer sus derechos, sino que lo norma como obligaciones de los mismos dentro del texto del artículo 36 de ese ordenamiento.

En tal virtud, la Sociología Jurídica, como rama de la Sociología general, hace un análisis de las interrelaciones entre Derecho y sociedad. Estudia las normas jurídicas como resultado de que la creación de ellas, es por acuerdo y voluntad de los integrantes de la sociedad, quienes aceptan la regulación jurídica para mantener una convivencia en armonía; esto significa, que el Derecho se justifica por haber nacido dentro de la sociedad para su propia conservación.

De tal manera, los ordenamientos jurídicos que hayan sido aprobados por ambas Cámaras y, por consiguiente, sancionados por el Ejecutivo Federal, al mismo tiempo que se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, constituyen ley vigente; sin dejar de observar que tales ordenamientos, para ser considerados como normas positivas de derecho, deben necesariamente contar con la aceptación de la sociedad.

Así lo explica el maestro Eduardo García Maynez al expresar: "La vigencia es atributo puramente formal, el sello que el Estado imprime a las reglas jurídicas consuetudinarias, jurisprudenciales o legislativas sancionadas por él. La positividad es un hecho que estriba en la observancia de cualquier precepto, vigente o no vigente"<sup>14</sup>

En el tema que nos ocupa, las leyes que se elaboran en el Congreso en materia de participación ciudadana son producto de las necesidades de la sociedad y por ende de un estudio sociológico que los legisladores deben realizar para obtener la información fidedigna de la verdaderas

---

<sup>14</sup> GARCIA MAYNEZ, Eduardo. *Op. cit.* p. 38.



demandas de la población al respecto. Por otra parte, la propia Ley Fundamental impone como obligación de todo ciudadano el de ejercer el voto activo o el voto pasivo.

En conclusión, si la Sociología es la ciencia encargada del estudio de los hechos sociales que posteriormente se convierten en jurídicos, entonces, el Derecho es derivación de los mismos. De ahí, la estrecha interrelación de la Sociología Jurídica como rama de la Sociología general, con el Derecho.

### 1.3.- Formas de Estado y Formas de Gobierno.

#### Formas de Estado.

Comunmente suelen confundirse las formas de Estado con las formas de gobierno, en tal virtud, se alude indistintamente a cualquiera de ellas. De igual manera resulta ser equivoco el uso de los términos de Estado y gobierno, por lo que explicaremos las diferencias entre ambas acepciones para el cabal desarrollo de este tema. En principio, tomamos como referencia la explicación que hace al respecto el maestro Ignacio Burgoa, quien sostiene: "El Estado es una institución pública dotada de personalidad jurídica, es una entidad de derecho. El gobierno, en cambio, es el conjunto de órganos del Estado que ejercen las funciones en que se desarrolla el poder público que a la entidad estatal pertenece, y en su acepción dinámica se revela en las propias funciones que se traducen en múltiples y diversos actos de autoridad. Estado y gobierno no pueden pues, confundirse ni, por ende, sus correspondientes formas."<sup>15</sup>

Un ejemplo que se puede dar es el de una república o una monarquía, mismas que son formas de gobierno y, sin embargo, pueden presentarse indistintamente en un Estado Unitario o en un Estado Federal, siendo estos dos últimos, formas de Estado. De lo anterior observamos que no es posible la confusión entre ambas acepciones, ya que la forma de Estado designa la

---

<sup>15</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 9ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1994. p. 401.

organización política en su conjunto, formada por diferentes elementos; mientras que la forma de gobierno se refiere al conjunto de órganos a quienes se les atribuye la dirección del Estado, es decir, a quien se le encarga la realización de sus fines y el ejercicio de su soberanía, misma que se deposita en el pueblo.

Las formas de Estado se clasifican en dos grupos: a) Estado Unitario o Central; y, b) Estado Federal. El Estado Unitario se conforma por un poder central, sin autonomía para las regiones que la componen, siendo el único que regula la organización y acción de un solo poder, asimismo, unifica y coordina a todas las demás entidades públicas y privadas. De ello se deduce que su organización política se basa en una centralización política y, al mismo tiempo, en una descentralización administrativa.

En el Estado Unitario o Central, para las funciones legislativas y administrativas no existen órganos específicos que las desempeñen autónomamente. De tal modo, que sólo está presente un órgano que dicta las leyes en cualquier materia. En cuanto a la función administrativa, los gobernantes de las divisiones político territoriales en que se organiza, dependen del ejecutivo central, sin que su cargo derive de elección popular. Por lo tanto, en el ejercicio de su gobierno opera la descentralización funcional, en lo concerniente a la actividad administrativa y jurisdiccional, pero sin llegar al grado de autonomía.

Su territorio se divide política y administrativamente en circunscripciones denominadas "departamentos" o "provincias", cuyo gobierno se encomienda a órganos subordinados al órgano central y, en lo relativo a la impartición de justicia, ésta se confiere a autoridades judiciales en un sistema de competencia territorial.

En relación al Estado Federal, etimológicamente la palabra Federación proviene de latín (foedus, foedere, que significa unir o ligar). El acto de unir presupone una separación anterior o una desvinculación, de tal suerte que la unión implica la formación de un todo.

El Estado Federal se caracteriza por su creación, a través de la composición de entidades o Estados, que con antelación se encontraban separados, sin que antes existiera vinculación entre ellos.

Varios autores sostienen que el proceso de formación de una Federación es a través de tres etapas; la primera es la independencia de los Estados que se van a unir, la segunda es la unión formada por ellos y, por último, el nacimiento de un nuevo Estado.

Dentro de un sistema federativo como México, cada Estado integrante tiene delimitado su poder soberano, el que debiera ser autónomo y sólo cuenta con las facultades que no están expresamente establecidas en favor de la Federación sin que pueda transgredir las prohibiciones, ni dejar de cumplir con sus obligaciones; y, aún menos, usurpar las atribuciones que corresponden al gobierno Federal. En cuanto a la soberanía y a la autonomía de la entidad federal, ésta debe estar a las normas superiores, sin dejar de observar que ambos son conceptos diferentes.

La soberanía implica capacidad de autodeterminación, es decir, un Estado es considerado soberano, mientras sea capaz de organizarse y limitarse a sí mismo, sin estar supeditado a acatar reglas o principios de otras organizaciones jurídico-políticas que le sean ajenas. Situación que no acontece con los estados integrantes de una federación, en virtud de que toda su organización gubernativa se encuentra determinada en la Constitución Federal, así como en las leyes federales. De tal manera que dichas entidades federativas carecen de las características

inherentes a la soberanía, consistentes en la autodeterminación y la autodelimitación. Lo contrario sucede con la autonomía, que se caracteriza porque le otorga la facultad de establecer sus propias normas, respetando siempre sus principios, reglas, obligaciones y las restricciones que derivan preceptivamente de la Constitución. Por ello es que los estados que forman parte de una federación son autónomos respecto a las facultades que les fueron conferidas y así pueden organizar tanto su gobierno, como su régimen interior, siempre y cuando acaten las normas federales, cumplan con las obligaciones contraídas y, además observen las prohibiciones establecidas.

Partiendo de los antecedentes que hemos mencionado, ya podemos citar las principales características de un estado federal. La primera consiste en la autonomía democrática de las entidades federales, en el sentido de designar a sus órganos de gobierno, tanto administrativo, legislativo, como judicial; la segunda es la autonomía constitucional, entendida como la potestad que cada entidad tiene para organizarse jurídica y políticamente, pero sin transgredir los principios constitucionales; la tercera, corresponde a la autonomía legislativa, administrativa y judicial, sólo en cuanto a su competencia interior; y por último, es importante su participación en la expresión de la voluntad nacional, tanto por la integración del cuerpo legislativo federal, como a las reformas que sufre la Constitución.

Situación diferente a la de los Estados de la Federación es la del Distrito Federal, en virtud de que su gobierno está simultáneamente a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local.

Las autoridades locales, son la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, con base en el artículo 122, primer párrafo, de la Constitución, de acuerdo a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 22 de agosto de 1996.

En cuanto a la conformación y función de estos órganos, haremos referencia de ello, en los próximos capítulos.

#### Formas de Gobierno.

Las formas de gobierno se refieren a las diversas maneras de organización de un Estado, o al ejercicio del poder. Por "forma", se entiende, la manera en que se manifiestan los actos políticos. En tal virtud, el tema indica cómo se ejerce y en quién se deposita su ejercicio. Con estos elementos, partimos de que el gobierno es considerado como un conjunto de órganos del Estado, y que en sus funciones se desempeña el poder público, por lo tanto, las formas de gobierno, son la estructuración de dichos órganos, y la manera interdependiente y sistematizada de realización de tales funciones.<sup>16</sup> La anterior manifestación es tomada del maestro Ignacio Burgoa, quien considera que las formas de gobierno tienen un doble contenido, el orgánico y el funcional. El orgánico se refiere a los órganos de gobierno por medio de los cuales se ejercerá el poder del Estado; y el funcional, atañe a las funciones que dichos órganos desempeñan en el Estado.

La distinción que se ha hecho entre formas de gobierno y formas de Estado, es de creación reciente, ya que en la antigüedad y en la Edad Media, los autores no distinguían las formas de Estado, sus consideraciones eran exclusivamente sobre las formas de gobierno, limitándose a examinar al Estado como un complejo de órganos. Consideraban que la soberanía correspondía a alguno de sus órganos fundamentales y no a todo el complejo de ellos. Su enfoque era hacia el problema relativo a las diversas formas de gobierno, de las cuales hicieron varias clasificaciones.

---

<sup>16</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Ob. cit. p. 465.

Herodoto en "Los Nueve Libros de la Historia", hizo referencia a las formas de gobierno, quien las clasificó en monarquía, democracia y aristocracia. Platón en su obra "La República", realizó una reseña de las formas de gobierno. Mientras que Aristóteles basándose en el método inductivo, hizo un estudio consistente en examinar las Constituciones de 158 Estados, en el que describió los principios comunes que las regían y, sobre todo, tomando en cuenta quien ejercía la titularidad del poder.

Empleó un doble criterio para clasificar las formas de gobierno, de acuerdo al número de personas que ejercieran el poder, ya sea que se encontrara en manos de una persona, de varias o de la multitud. El primero de ellos, corresponde a las formas de gobierno puras o perfectas que son las que se destinan a realizar el bien de la comunidad, y a su vez se subclasifican en la monarquía, entendida como el gobierno ejercido por una sola persona; la aristocracia, que representa al gobierno ejercido por una minoría selecta; y la democracia, que es el gobierno que se ejerce por total de los ciudadanos para la utilidad pública.

El segundo criterio, se refiere a las formas impuras, degeneradas o corrompidas, catalogadas como aquellas formas de gobierno que desvían las finalidades de la mayoría, sirviendo a los intereses o propósitos particulares de los gobernantes. Tales formas impuras se subclasifican a su vez en la tiranía, que es la degeneración de la monarquía, la oligarquía o forma corrompida de la aristocracia; y la demagogia, también llamada oclocracia, que es la forma degenerada de la democracia.

Los pensadores se han dedicado a investigar cuál sería la forma de gobierno más conveniente para el desarrollo de los Estados, sin embargo, no hay un criterio general o concluyente respecto a la manera más apropiada para gobernar un país.

A nuestra consideración, la forma de gobierno que se ejerce en cada Estado, es consecuencia de las circunstancias históricas de cada uno de ellos. No se puede crear un ideal de forma de gobierno para tomarlo como modelo, en razón de que hay variantes de Estado a Estado, ya sea en cuanto a sus características geográficas, climáticas, de raza, de costumbres, de lengua, por su pasado histórico, etc.

Maquiavelo clasificó las formas de gobierno, en su obra "El Príncipe", afirmando que todos los Estados o son Repúblicas o son Principados, basado en la estructura jurídica del órgano supremo del Estado. Así, la doctrina moderna sufrió la influencia de Maquiavelo, por lo que Jellinek clasifica las formas de gobierno en monarquía y república. Clasificación que en la actualidad es reconocida por la mayoría de los autores, misma que tomaremos de base para hacer un breve estudio de ella.

#### La Monarquía.

Esta forma de gobierno la ejerce una sola persona, quien recibe la denominación de "rey" o "emperador" y encarna a los órganos del Estado. El mismo sujeto es el encargado del poder ejecutivo o administrativo, siendo su permanencia vitalicia el poder sólo se transmite por muerte mediante sucesión dinástica al miembro de la familia a quien corresponda, de acuerdo a la ley o a la costumbre. También se considera a la monarquía electiva, como es el caso del Estado del Vaticano.

A su vez, la monarquía se subdivide en absoluta y limitada o constitucional. La monarquía absoluta se encuentra sujeta al solo arbitrio del rey o emperador, sin sujetarse a ningún tipo de orden jurídico preestablecido que éste no pueda modificar, reemplazar o suprimir. Las tres funciones del Estado, es decir, la ejecutiva, la legislativa y la judicial, las ejerce el monarca por medio de órganos que él mismo designa. Mientras que en la monarquía limitada o constitucional,

la función del monarca se encuentra supeditada a un orden jurídico fundamental proveniente por lo general del poder constituyente del pueblo, representado por una asamblea que lo expide. Al monarca se le encomienda el ejercicio del poder ejecutivo, depositándose las funciones legislativa y judicial en órganos del Estado; además deja de ser el titular de la soberanía, en razón de que ésta, ya pertenece al pueblo.

#### La República.

El concepto de República, denota forma de gobierno de un Estado, sin equivaler al Estado mismo. Etimológicamente dicho vocablo latino implica (res-cosa pública); consecuentemente, se refiere a la forma de gobierno de todo lo que tiene que ver con el interés general, en contraposición al interés particular.

En sus orígenes, la república se manifiesta en contra de la monarquía, tal y como lo afirma el autor Feliciano Calzada Padrón al expresar: "En su forma y esencia, la república surge como la más inmediata manifestación de oposición a la monarquía. Es pues, por antonomasia, la alternativa de gobierno a cargo de varias personas, en tanto que niega el ejercicio del poder a una sola, en cuanto ésta se erige como la única o suprema, capacitada para tomar por sí mismo las decisiones que conciernen a la comunidad a la que pertenece y para la cual gobierna."<sup>17</sup>

En relación a lo anterior, el maestro Felipe Tena Ramírez define al gobierno republicano y lo compara con el régimen monárquico, al afirmar: "Republicano es el gobierno en que la jefatura del Estado no es vitalicia, sino de renovación periódica, para la cual se consulta la voluntad popular. El régimen republicano se opone al monárquico por cuanto en éste el Jefe del Estado permanece vitaliciamente en su cargo y lo transmite, por muerte o abdicación, mediante sucesión dinástica, al miembro de la familia a quien corresponda según la ley o la costumbre."<sup>18</sup>

<sup>17</sup> CALZADA PADRON, Feliciano. Derecho Constitucional. 1ª edición. Editorial Harla. México, 1990. p. 170.

<sup>18</sup> TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 28ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1994. p. 87.



La República es una forma de gobierno de origen popular en la que el titular del poder Ejecutivo es elegido por el pueblo, la sociedad es soberana, y los órganos designados temporalmente son los encargados de ejercer las funciones supremas. Característica primordial de ella es su origen electivo y popular, pues el ejercicio del poder es limitado y de duración temporal, además, sin derecho a transmitirse el cargo por decisión propia del Presidente de la República. Asimismo, el Presidente es Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, nombra a los miembros de su gabinete, y los remueve libremente, como a los integrantes del Poder Judicial.

En la República presidencial se mantiene la división de poderes y los órganos públicos ejercen sus facultades independientemente mientras que en la república parlamentaria el Ejecutivo interviene como órgano moderador, dependiendo de la acción gubernamental del parlamento que asume la dirección política del Estado.

Con relación a la República parlamentaria, el maestro Héctor González Uribe sostiene: "En el gobierno parlamentario, en cambio, el Presidente de la República es el Jefe del Estado, pero no el Jefe de Gobierno. Tiene el goce, pero no el ejercicio de las atribuciones del Poder Ejecutivo. El gobierno está en manos de un primer ministro o canciller emanado del partido que quedó victorioso en las elecciones, y que responde de sus actos ante el Parlamento. Este, por medio de sus votos de confianza o de censura, en situaciones críticas, decide acerca de la permanencia o caída del gobierno encabezado por el primer ministro." <sup>19</sup>

Ejemplo de una forma de gobierno republicana es el de México, tal como se desprende del artículo 40 constitucional, que literalmente establece: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental."

---

<sup>19</sup> GONZALEZ URIBE, Héctor. Ob. cit. p. 401.

Como primer elemento del precepto anterior, se desprende que la voluntad del pueblo mexicano es la de constituirse en una República representativa, lo que significa que el ejercicio del Poder Ejecutivo se le encomienda a un solo individuo representante del pueblo, y que es denominado "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos", y es elegido en forma directa por medio del sufragio del cuerpo electoral; el segundo elemento, lo constituye que es una República democrática, en la que la soberanía reside en el pueblo, tal como lo estatuye el artículo 39 de la Ley Fundamental, que a la letra señala: "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno."; y por último, es una República Federal, compuesta por la unión de diversos Estados libres y soberanos, en cuanto a su régimen interior, conformando así una Federación.

Por lo que en un Estado Federal, como es el caso de México, debe existir una base geográfica que sirva de asiento de los órganos federales, siendo el Distrito Federal el lugar en que se ubican. Ahora bien, constitucionalmente es considerado como una entidad federativa, dentro del texto vigente de los artículos 42 fracción I, 43, y 44 que literalmente establecen:

"Artículo 42.- El territorio nacional comprende:

I. El de las partes integrantes de la Federación;"

"Artículo 43.- Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y Distrito Federal."

"Artículo 44.- La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General".

También lo considera como entidad federativa de manera expresa el artículo 2° del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en donde menciona que éste cuenta con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de servicios públicos. Así que, como sede de los Poderes de la Unión, posee territorio, población y sus respectivos órganos locales de gobierno; por otra parte, derivado de las reformas constitucionales de fecha 25 de octubre de 1993, se le otorgó a esta entidad autonomía hacendaria distinta a la de la Federación y, por ende, cuenta actualmente con su propia Ley de Hacienda, con Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos.

En congruencia con lo anterior, dentro del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, María del Pilar Hernández comenta el citado artículo 2°, y afirma que por primera vez se reformó el artículo 44 constitucional, en el cual se determina la nueva naturaleza del Distrito Federal, como entidad federativa, así como lo eleva al rango de "Ciudad de México"; y concluye clasificando en cuatro puntos el status actual del mismo, quedando de la siguiente manera: a) Es considerado como sede de los Poderes Federales; b) Es la capital de la República Mexicana; c) Es reconocido constitucionalmente con el carácter de entidad federativa; y d) Se le atribuye personalidad y capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para prestar los servicios públicos.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Comentada por HERNÁNDEZ, María del Pilar. 1ª edición. Departamento del Distrito Federal, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México, 1996. p. 4.

El Estatuto de Gobierno encuentra su fundamento en la nueva estructura del Distrito Federal, dado que a partir de la reforma política del mismo, su regulación ya no podía continuar dentro de una Ley Orgánica. Si bien la Constitución Federal le reconoce el carácter de entidad federativa, por otra parte, el artículo 122 del mismo ordenamiento señala que su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local. De lo anterior podemos concluir que si bien era preciso crear una norma que rija al Distrito Federal, ésta no podría ser una Constitución Local por los razonamientos que citamos a continuación.

En primer término, porque de acuerdo al precepto citado ut supra, se ha dispuesto que su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y sobre la Ley Suprema no es posible que prevalezca una norma de carácter local. Además, siendo el Distrito Federal el asiento de los Poderes de la Unión, debe prevalecer el interés de la Federación; por lo anterior, no podía ser creada por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, como Constitución local ni decidir respecto de su contenido. Por ello, no obstante al órgano legislativo de mérito le corresponde la representación de los ciudadanos de esta entidad federativa, la labor de crear el Estatuto Gobierno recayó en el Congreso General.

#### La Democracia.

Etimológicamente la palabra democracia deriva del griego (demos-pueblo), y (kratos-poder), que significa "poder del pueblo". Retomando la teoría aristotélica, la democracia es el gobierno que emana de la voluntad de la mayoría de ciudadanos que tiene como finalidad el bienestar de la colectividad. Considerando que en un Estado democrático, tanto los gobernados como los gobernantes participan en el gobierno.

Sobre la democracia aristotélica opina el maestro Ignacio Burgoa: "Para el estagirita, la democracia es el gobierno que emana de la voluntad mayoritaria del grupo total de ciudadanos y

tiene como finalidad el bienestar colectivo. Para él, el Estado democrático es aquél en que todos participan como dominadores y dominados. Sin embargo, la idea aristotélica no puede resistir actualmente su repudio como "democrática", ya que en el fondo representa una forma de gobierno de "ciudadanía aristocrática", pues la "libertad" y la "igualdad" sobre las que dicha idea se apoya y la "justicia" que perseguía sólo correspondían en la polis griega a un número reducido y privilegiado de su población."<sup>21</sup>

Esto significa, que el ideal de forma de gobierno para Aristóteles era la polis griega, sin embargo, la democracia no era para todos los individuos, sino sólo para la ciudadanía aristocrática, en razón de que no eran considerados como ciudadanos los esclavos, los obreros, los artesanos y los comerciantes, ya que los que se encontraban en esa categoría eran excluidos de la polis.

Al respecto el Dr. Francisco Berliin Valenzuela, sostiene que la democracia como forma de gobierno, implica la presencia constante del pueblo, al mismo tiempo que la detentación del poder de éste, bajo ciertos principios inherentes a él, como lo son la libertad, la igualdad y solidaridad, que conllevan a una democracia social que busca fundamentalmente suprimir la desigualdad económica, para lograr una mayor identidad entre gobernantes y gobernados.<sup>22</sup>

Son diversas las ideas que sobre democracia se han formulado en el transcurso del tiempo, sin que hasta la fecha haya uniformidad absoluta, no obstante, la mayoría de los autores aceptan la fórmula que Lincoln utilizó en 1863, describiéndola como "El gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo". El pueblo es el origen, el sostén y la justificación del poder público que se establece para beneficio del mismo.

---

<sup>21</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Ob. cit. p. 510.

<sup>22</sup> BERLIN VALENZUELA, Francisco. Teoría y Praxis Política-Electoral. 1ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1983. p. 45.

A la democracia se le suele clasificar como directa o indirecta. La primera es considerada actualmente sólo como unidad, puesto que el pueblo por sí mismo, y sin ningún tipo de representantes se da sus leyes y ejerce su propio gobierno. Así lo afirma el autor Karl Loewenstein, quien la explica de la siguiente manera: "La democracia directa es el modelo de gobierno en el cual el pueblo, es decir, la totalidad de aquellos que según la costumbre o la ley están considerados como ciudadanos dotados de todos los derechos, se reúne en asambleas -la ekklesia de los griegos- o en comités para llevar a cabo la función de tomar la decisión política y de control políticos, así como para participar en la ejecución de la decisión tomada, siempre y cuando se trate de medidas de ejecución de naturaleza judicial. La ejecución de decisiones por vía administrativa está normalmente asignada a funcionarios o magistrados que son elegidos o sorteados por cortos periodos, y que poseen competencias estrictamente delimitadas."<sup>23</sup>

Por lo que concierne a la democracia indirecta, ésta se ejerce por medio de los representantes elegidos por el pueblo mismo, lo que nos lleva al entendimiento de que una democracia directa es imposible de ejercer en los Estados actuales, por lo tanto es indispensable recurrir al sistema representativo como se ejerce en nuestro país.

En el caso del Distrito Federal, como entidad federativa, a pesar de contar con personalidad jurídica propia, población, territorio y gobierno, ha carecido de la participación política de los ciudadanos, pues se encontraba limitada al no tener éstos, facultades para intervenir en la elección de sus autoridades político administrativas, salvo la elección que el cuerpo electoral hace cada seis años del Presidente de la República, de los senadores y diputados, y de los integrantes de la Asamblea de Representantes, (ahora Asamblea Legislativa del Distrito Federal), que a partir de las elecciones de 6 de julio del presente año, sus integrantes

---

<sup>23</sup> LOEWENSTEIN, Karl. Teoría de la Constitución. 4ª edición. Editorial Ariel, S.A. Barcelona, 1986. p. 95.

denominados como "Asambleístas" dejarán de tener esa calidad para convertirse en Diputados locales; de igual modo, las autoridades delegacionales se elegirán de manera indirecta, y será hasta el año 2000 en que su elección se realice por medio del voto democrático de los habitantes de esta ciudad capital, tal como lo establecen las reformas hechas a la Constitución publicadas el 22 de agosto de 1996.

Los cambios rumbo a la democratización de Distrito Federal comienzan a partir de 1993, año en que se reformaron diversas disposiciones constitucionales y, concretamente con nuestro tema de estudio, respecto al gobierno de esta capital dentro del contenido de los artículos 73 y 122. En dichos preceptos, se estableció que a partir de 1994, la Asamblea de Representantes contaría con las facultades de un verdadero órgano local legislativo: que en 1995, se llevaría a cabo la elección de los Consejeros ciudadanos electos por demarcación territorial; y que sería hasta el año de 1997, en que se realizara el primer nombramiento para el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal mediante el voto universal, libre, directo y secreto de los ciudadanos. Lo anterior nos permite ver que el avance hacia la democracia tan esperada de la Ciudad de México, se está llevando a cabo de manera paulatina.

En la exposición de motivos de las reformas de 25 de octubre de 1993, se señalaron las supuestas razones por las que todo cambio habría de darse en forma gradual, lo anterior quedaba explicado en tanto se afirmó que se llevaría a cabo de esa manera para evitar vacíos legales o desórdenes administrativos en una ciudad con márgenes tan estrechos para su adecuada conducción, como lo es la capital de México.

Ha resultado compleja la organización del gobierno en el Distrito Federal, lo que se pone de manifiesto a través de la escasa participación política que se le ha otorgado a los ciudadanos hasta este momento. Así, nos podemos dar cuenta que el camino hacia la democracia de esta

entidad se encuentra en una transición, ya que poco a poco se va abriendo al capitalino la posibilidad de tener mayor injerencia en los asuntos públicos de su comunidad.

#### I.4.- La participación ciudadana.

La ciudadanía es la calidad jurídico política que corresponde a ciertos individuos de un país, que el Estado les reconoce bajo determinadas condiciones; y del reconocimiento de ella, se deriva a favor de los ciudadanos un conjunto de derechos públicos que son denominados "derechos políticos".

El ejercicio de los derechos políticos es un imperativo para la existencia democrática del Estado, por lo tanto, constituyen una condición sine qua non para los Estados que adoptan el régimen democrático representativo como forma de gobierno. Para el reconocimiento de los derechos políticos de los sujetos titulares de ellos, es indispensable que la nacionalidad sea un presupuesto de la ciudadanía. De tal manera, que los derechos políticos, sólo se confieren a los nacionales que reúnan los requisitos que señala la Constitución, la cual no permite que tengan acceso al gobierno los extranjeros, quedando éstos, excluidos de las cuestiones políticas nacionales.

La participación ciudadana es una actividad orientada a la elección de los gobernantes, pero no sólo se concreta a ello, sino que también contribuye a influir en las decisiones que éstos toman en nombre de la sociedad, al mismo tiempo que ayuda para aportar ideas que contribuyan para llevar a cabo de una manera satisfactoria sus demandas.

Así, en el Diccionario de Política de Norberto Bobbio, se manifiesta: "En la terminología corriente de la ciencia política la expresión de participación política se utiliza generalmente para designar toda una serie de actividades: el acto de la votación, la militancia en un partido político, la



participación en manifestaciones, la contribución dada a una cierta agrupación política, la discusión de sucesos políticos, la participación en un comicio, el apoyo dado a un determinado candidato en el curso de la campaña electoral, etc."<sup>24</sup>

Como podemos observar, la participación política del ciudadano, abarca variadas manifestaciones de ellas. Su finalidad se basa en el derecho del pueblo a intervenir junto con el Estado en la realización de las actividades tendientes a elevar la calidad de vida de la comunidad.

El derecho de voto, considerado en su doble aspecto, es el más característico de los derechos políticos, pues a través de él, participan los ciudadanos en la organización política del Estado interviniendo como electores o como candidatos a los puestos de elección popular (voto activo y voto pasivo). De esta manera, los gobernados como titulares de los derechos políticos constituyen el órgano político electoral del Estado; por eso, el ejercicio del derecho de voto constituye al mismo tiempo una obligación. La actividad democrática en la actualidad, se realiza fundamentalmente a través del voto, como el medio más idóneo para un Estado que pretender ser democrático, y es el más común, por el que se lleva a cabo la participación ciudadana.

Concretamente, los ciudadanos del Distrito Federal se vieron limitados en sus derechos políticos, desde el año de 1928, durante el gobierno del Presidente Alvaro Obregón, quien reformó la fracción VI del artículo 73 de la Constitución, en que suprimió el régimen municipal que hasta esa fecha gobernaba a esta entidad. Dentro del debate parlamentario en mayo de 1928, el Diputado Vicente Lombardo Toledano, perteneciente al Partido Laborista, se opuso y manifestó: "...yo no creo que sea necesario suprimir el sistema democrático para elegir el Ayuntamiento de la región del Valle, reorganizando esta región. Una cosa es el problema de la

---

<sup>24</sup> BOBBIO, Norberto y MATEUCCI, Nicola. Diccionario de Política. 6ª edición. Editorial Siglo Veintiuno, S.A. de C.V. México, 1991. p. 1182.

reorganización administrativa, y otra cosa es aniquilar el principio constitucional y revolucionario del Municipio en el Valle de México".<sup>25</sup> No obstante, la negativa de la oposición, el Congreso aprobó la iniciativa de reforma, con la cual se suprimieron los municipios y los ayuntamientos de elección directa, estatuyéndose en la primera base de la fracción VI de dicho artículo lo siguiente: "El gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva."

De ahí en adelante el gobierno del Distrito Federal estaría a cargo del Presidente de la República, convirtiendo los trece municipios existentes en delegaciones, por tal motivo se creó un órgano administrativo para ejercer el gobierno de la entidad a través de él, denominado "Departamento del Distrito Federal".

Antes de concluir el año de 1928, comenzó a funcionar un Consejo Consultivo con el que se intentó subsanar y compensar la desaparición de los municipios, y otorgarle a la ciudadanía nuevos mecanismos de participación.

El Consejo Consultivo es un órgano de colaboración ciudadana que se creó para auxiliar en sus funciones al Jefe del Departamento del Distrito Federal, y con la finalidad de hacer participar a los residentes de la capital, en los asuntos políticos. Se integraba inicialmente por trece miembros designados por el Jefe del Departamento del Distrito Federal. Por cada propietario había un suplente, con duración por tres años como máximo; el cargo era honorífico y no renunciable, salvo causas graves a consideración del Jefe del Departamento.

Ahora bien, con relación al Consejo Consultivo, tomamos en consideración la afirmación que hace el maestro Miguel Acosta Romero, con la que estamos de acuerdo, ya que el ciudadano

---

<sup>25</sup> MARTÍNEZ VELOZ, Juan y PIMENTEL MACÍAS, Carlos I. "Gobierno y Administración Pública, y la Ciudad de México". ILEX, Difusión y Análisis. 3ª Época. Año III. Febrero, 1997. Número 20. p. 22.

del Distrito Federal quedó con menos derechos de los que gozaba antes, y al respecto afirma: "El Consejo Consultivo se constituyó desde la ley de 1928, con el nombre de Consejo Consultivo de la Ciudad de México, mismo que, desde su creación, en nuestra opinión, tanto el Consejo Consultivo, como los demás órganos que las leyes han llamado de Colaboración Ciudadana, se crearon con la finalidad presunta de dar participación a los residentes del Distrito Federal en la actividad político-administrativa de esa entidad, pues desaparecidos los ayuntamientos, los ciudadanos del Distrito Federal quedaron relegados a la categoría de segunda clase, al no poder elegir a sus autoridades político administrativas".<sup>28</sup>

También se estableció que debía ser integrado por representantes de diversos sectores de la población económicamente organizados, como por ejemplo, un representante de las agrupaciones de campesinos, uno de las agrupaciones profesionales, uno de las asociaciones de inquilinos del Distrito Federal, etc., siendo su designación hecha por el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

De acuerdo al artículo 51 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, sus principales atribuciones y obligaciones eran las de colaboración con el Jefe del Departamento del Distrito Federal en la Administración Pública, especialmente para la prestación de los servicios generales; someter a consideración de dicho funcionario los proyectos de leyes y reglamentos, así como las reformas y la derogación de los mismos en el caso que lo considerase así; recomendar que algún servicio público prestado por un particular pasara al del Departamento del Distrito Federal o viceversa; sugerir nuevos servicios públicos; emitir opiniones sobre estudios de planeación urbana a solicitud del Jefe del Departamento del Distrito Federal; realizar visitas periódicas a los centros de interés o de utilidad pública; opinar sobre el funcionamiento de los tribunales locales; participar en ceremonias cívicas organizadas por el

---

<sup>28</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso. 12ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1995. p. 359.

Departamento del Distrito Federal; reunirse en sesión solemne para conmemorar fechas históricas, recibir a visitantes extranjeros distinguidos, otorgar premios por méritos cívicos, o para algún otro fin de relevante importancia; coordinar los trabajos de las Juntas de Vecinos a solicitud del Jefe del Departamento; intervenir ante el Jefe del Departamento del Distrito Federal en los casos de conflicto que se suscitaran entre las Juntas de Vecinos y los Delegados; aplicar a sus miembros o a los de las Juntas de Vecinos medidas disciplinarias que procedan con base en los reglamentos interiores; promover actividades de colaboración ciudadana y ayuda social; emitir opiniones acerca de las prácticas fiscales del propio Departamento; entre otras funciones más.

Como se puede observar, sus funciones se resumían a emitir opiniones a sugerir y coordinar la actividad y prestación de los servicios públicos locales, ya que desde su origen, apareció como una instancia simbólica, sin llegar a convertirse en un verdadero mecanismo de participación y representación de los habitantes de la capital.

El Consejo Consultivo sesionaba ordinaria, extraordinaria o solemnemente, dichas sesiones eran públicas, presididas por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, o por quien lo representara, teniendo éste, sólo derecho de voz y no de voto.

Las sesiones ordinarias se celebraban por lo menos una vez al mes; las extraordinarias se celebraban a solicitud del Presidente del Consejo o del Secretario, también a solicitud y por escrito de por lo menos 6 consejeros, en el que se debía expresar el asunto o asuntos de que se fuera a tratar en dicha sesión. Además, como requisito para que se llevara a cabo una sesión extraordinaria se requería de nueve consejeros como quórum, es decir, la mitad más uno.

Las sesiones solemnes se llevaban a cabo con el objeto de conmemorar acontecimientos históricos de especial relevancia, o para recibir a visitantes extranjeros de alto rango político o elevados méritos culturales o científicos, según lo hubiese acordado previamente el propio Consejo, a solicitud del Jefe del Departamento del Distrito Federal.<sup>27</sup>

Al expedirse la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1941, y con la finalidad de conservar unidad de mando y coordinación en el gobierno de esta capital, se estipuló que el Presidente de la República seguiría a cargo del gobierno de la capital, por conducto del Jefe del Departamento, siendo auxiliado por los delegados, subdelegados y el Consejo Consultivo. Las funciones del último, se vieron restringidas, derivado de la reforma aprobada por el Congreso de la Unión a fin de eliminar las facultades de iniciativa y vigilancia del Consejo Consultivo para reducir su actividad a la sola presentación de informes sobre obras, servicios y algunos actos protocolarios.<sup>28</sup>

Por Diario Oficial de 29 de diciembre de 1970, se publicaron nuevas reformas a la Ley en comento, dentro de las que con relación al Consejo Consultivo, éste dejaba de tener representación de los diversos sectores de la población a que hicimos mención, y se incorporó un nuevo organismo denominado "Junta de Vecinos", con facultades de información, opinión y proposición al Jefe del Departamento del Distrito Federal sobre obras y servicios en su propia delegación.

Dentro del Reglamento Interno de las Juntas de Vecinos, se estipuló que funcionarían en cada una de las 16 delegaciones, integradas por no menos de 20 miembros, de los cuales por lo menos debía haber 4 mujeres y 2 jóvenes no mayores de 25 años, integrando una Junta por

---

<sup>27</sup> AGUIRRE VIZZUET, Javier. Distrito Federal. Organización Jurídica y Política. 1ª edición Editorial Miguel Ángel Porrúa. México, 1989. p. 138.

<sup>28</sup> CASTELAZO, J. La reforma posible: Escenario en el porvenir. Editorial del INAP. México, 1992. p. 32.

cada delegación. Cada Junta se estructuraba por un Presidente, un Suplente y un Secretario de Actas, con duración en el cargo por tres años, además de ser honorífica tal designación. El Consejo Consultivo trabajaba en coordinación con el Jefe del Departamento del Distrito Federal; y la Junta de Vecinos con el Consejo Consultivo en coordinación con el delegado político correspondiente a su domicilio.

En el año de 1978, se publicaron en el Diario Oficial reformas a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, considerando varios cambios importantes, algunos de ellos, sobre las facultades de los delegados, y otros respecto a la participación ciudadana del Distrito Federal. Así que dentro del capítulo V, bajo el rubro denominado "De la colaboración vecinal ciudadana", se incorporaron nuevos órganos, quedando integrados por Comités de Manzana; Asociaciones de Residentes; Juntas de Vecinos; y el Consejo Consultivo.

Los Comités de Manzana, las Asociaciones de Residentes y las Juntas de Vecinos debían establecerse en cada delegación; mientras que el Consejo Consultivo funcionaría para toda entidad, en virtud de que su participación era directa con el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

La ley dispuso que en cada una de las manzanas en que se dividen las 16 delegaciones, debía existir un Comité de ciudadanos del que se elegiría a un Jefe de manzana. Cada Comité de Manzana de las distintas colonias, pueblos, barrios o unidades habitacionales integrarían su respectiva Asociación de Residentes, y por cada delegación, las Asociaciones de Residentes debían integrar la correspondiente Junta de Vecinos; y por otro lado, el Consejo Consultivo se integraría con cada uno de los Presidentes de las Juntas de Vecinos.

Las funciones de tales órganos, se reducían sólo a la gestión, opinión y consulta; no así, a la administración ni ejecución. Por otra parte, nunca se decretaron los correspondientes reglamentos de los Comités de manzana, y de las Asociaciones de Residentes que regularan sus funciones, por tal motivo, no funcionaron los aludidos órganos.

Por iniciativa presidencial se propuso modificar la base segunda de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución Federal, respecto al gobierno del Distrito Federal, de tal modo que por Diario Oficial de 6 de diciembre de 1977 se publicó la siguiente reforma relativa a que: "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". Reforma que introduce dos nuevos mecanismos de democracia semidirecta, entendiéndose por ésta, como aquella en que a diferencia de la indirecta o representativa, el pueblo participa directamente en la toma de decisiones, ya sean sobre materia de gobierno o de carácter legislativo. Tales mecanismos tendían a abrir nuevos espacios de participación en los actos de gobierno de la capital, pero desafortunadamente no trascendieron, en virtud de nunca se llevó a cabo uno solo de ellos.

En el contenido de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, también se estipuló que aparte de los derechos con los que los ciudadanos contaban, establecidos en la propia Constitución y en otros ordenamientos secundarios, se les conferió el derecho de emitir su voto sobre los ordenamientos legales y los reglamentos sujetos a Referéndum.

Es pertinente exponer una definición de Referéndum, para no confundir con otros mecanismos de participación ciudadana como lo son el Plebiscito y la Iniciativa Popular. Así, el maestro Héctor González Uribe lo define de la siguiente manera: "El referéndum es la más importante de las manifestaciones del gobierno directo y es aquella institución en virtud de la cual los

ciudadanos que componen el cuerpo electoral de un Estado, aceptan o rechazan una proposición formulada o una decisión adoptada por otro de los poderes públicos.”<sup>29</sup>

Ahora bien, el autor Francisco Berlín Valenzuela es más preciso, al definirlo de la siguiente manera: “El referéndum, es el derecho del pueblo a manifestar su conformidad o inconformidad a la formulación y sanción de las leyes, con lo cual se evita el poder político de los representantes. En el plebiscito el pueblo puede intervenir en actos gubernamentales de naturaleza estrictamente política.”<sup>30</sup>

Nosotros entendemos al Referéndum como un mecanismo de participación ciudadana de democracia semidirecta que permite al cuerpo electoral intervenir directamente en la creación, modificación, aprobación o rechazo de ordenamientos legales que son producto del proceso legislativo del Congreso, ya sean de la Constitución, de cierta ley secundaria, o de algún reglamento. Constantemente se le ha confundido con el Plebiscito, pero éste se diferencia del Referéndum por ser el derecho que tiene el pueblo para intervenir en la ratificación y aprobación de un acto de carácter político, ya sea de naturaleza constitucional o gubernamental.

Asimismo, se estipuló en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, en los artículos 52 a 59, lo referente al Referéndum y a la Iniciativa Popular, en los cuales se disponía que el Referéndum podía ser iniciado por el Presidente de la República, por la Cámara de Diputados a solicitud de las dos terceras partes de sus integrantes y por la Cámara de Senadores, a solicitud de la mitad de sus integrantes; con excepción de los reglamentos, que sólo le correspondía ser iniciado por el titular del Ejecutivo Federal cuando hubiere formulado el proyecto correspondiente antes de expedirlo, por lo que se le catalogaba sólo como de ratificación.

---

<sup>29</sup> GONZALEZ URIBE, Héctor. Ob. cit. p. 393.

<sup>30</sup> BERLÍN VALENZUELA, Francisco. Derecho Electoral. 1ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1980. p. 52.



Se estipuló con carácter de obligatorio el Referéndum para el Presidente de la República y para ambas Cámaras, cuando los ordenamientos legales o los reglamentos en proceso de creación, modificación o derogación pudieran afectar a la totalidad de los habitantes del Distrito Federal, tratándose de la satisfacción de necesidades sociales de carácter general; y se le atribuyó el carácter de facultativo cuando no reuniera las características de obligatorio, dejándose en este caso, a juicio de las autoridades la facultad para iniciar o no el procedimiento.

Los Poderes Ejecutivo y Legislativo podrían determinar los casos concretos de notoria inconveniencia para el procedimiento del Referéndum, pero basando su juicio en razones de tipo jurídico, económico y social que fundaran su negativa. Sin embargo, también se incluyeron disposiciones de carácter limitativo en el artículo 58 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, que señalaba: *"No son objeto de Referéndum obligatorio los ordenamientos legales y los reglamentarios correspondientes a la hacienda pública y a la materia fiscal del Distrito Federal."*

De tal suerte, la participación política de los ciudadanos quedó reducida, ya que si los ordenamientos hacendarios y fiscales siempre han sido considerados injustos, por lo tanto, el Congreso de la Unión tácitamente aceptó que serían rechazados si fuesen sometidos a Referéndum; y precisamente quedaron excluidos en forma absoluta. En tales circunstancias, el Referéndum no podía ser considerado como un mecanismo total para la participación ciudadana, pues éste se constreñía a la decisión del Presidente y a la de las Cámaras, para que se pudiera iniciar el proceso.

A modo de que los ciudadanos se encontraran al tanto de los procedimientos de Referéndum, éstos se debían iniciar previa información y difusión con un mínimo de dos meses anteriores a la fecha prevista para ello. El contenido y las características de los ordenamientos legales o

reglamentos que se sujetaran a Referéndum se haría en la entrega de las formas de votación, las cuales incluirían el texto completo de los mismos para el conocimiento de los votantes, ya fuese en el procedimiento de Referéndum o en el de Iniciativa Popular. A consideración de la autoridad, se podría señalar por separado en la cédula de votación, los puntos de mayor importancia e interés público, sin que la negativa a alguna de ellas significara el rechazo de la totalidad del documento, sino la modificación o adecuación de la proposición concreta y que, en su caso, pudiera volver a sujetarse a Referéndum.

La Iniciativa Popular se estatuyó como el derecho de una parte del cuerpo electoral del Distrito Federal, para presentar al órgano legislativo proyectos o iniciativas de ley, para crear, modificar o derogar determinados ordenamientos legales o reglamentos. Pero se estableció como requisito, que debía ser apoyada por un mínimo de 100,000 ciudadanos de las 16 delegaciones políticas, de los cuales, por lo menos 5,000 debían residir en cada una de éstas y que, además, la autoridad comprobaba que se encontraba apoyada por esa cantidad de ciudadanos. Estableciéndose también, que en la ley correspondiente que regulara los procesos de Referéndum e Iniciativa Popular, se señalaría el trámite de la Iniciativa Popular y de la forma de comprobación de los requisitos exigidos.

Por la falta de reglamentación de dichos instrumentos de participación social, el maestro Acosta Romero, se presentó poco optimista al encontrar pocas posibilidades para llevarse a cabo, y al respecto aseveró: "A nuestro modo de ver, y dado que no hay procedimiento para comprobar el apoyo de los cien mil ciudadanos, da como resultado un derecho meramente declarativo y sin operancia para los ciudadanos del Distrito Federal".<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Ob. cit. p. 281.

La Iniciativa Popular relativa a leyes se substanciaría por el Congreso de la Unión, y con relación a los Reglamentos, se llevaría a cabo por el Ejecutivo Federal. El problema no se concreta a las limitantes que se le fijaron desde su inicio a tales mecanismos en su creación, sino que la ley reglamentaria que se encargara de regular el procedimiento del Referéndum y la Iniciativa Popular, nunca se promulgó. Quizás esa sea una de las razones por las cuales no se haya llevado a cabo el procedimiento de esos mecanismos de participación ciudadana, de ello se explica que sólo podía ser iniciado por el Poder Ejecutivo, o por alguna de las Cámaras, tratándose de cuestiones que afectaran a la totalidad de los habitantes del Distrito Federal, con excepción de las de carácter fiscal.

Al introducirse el Referéndum y la Iniciativa Popular en las reformas constitucionales, se dio a pensar a la población que se estaba dando inicio a una mayor participación ciudadana con el establecimiento de instituciones democráticas en la vida política del Distrito Federal; pero lo vago e impreciso de dichas reformas, dejó a la ley secundaria la definición de esos derechos, sin que se haya llegado a elaborar su correspondiente ley reglamentaria.

Como ya dijimos, sólo en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1978, se incorporó en el Capítulo Sexto, el título: "De la Participación Política de los Ciudadanos", comprendiendo los artículos 52 a 59, los lineamientos y las bases a que debían sujetarse dichos mecanismos de participación ciudadana; lo que hizo necesaria su propia reglamentación. En ausencia de regulación de estas figuras, que permitiera su ejecución, los ciudadanos siguieron padeciendo la carencia de participación política en su gobierno y, sin duda alguna, representan verdaderos medios para involucrar a los ciudadanos en la actividad legislativa de su entidad, y sin embargo, en lugar de que los legisladores elaboraran la ley reglamentaria correspondiente, mediante las reformas de 1986-1987, suprimieron del texto constitucional ambas figuras.

Observamos que existiendo dentro de la legislación instrumentos de participación ciudadana, quienes fueron los responsables de darle impulso e iniciar el procedimiento, jamás se ocuparon de ello, denotando tal actitud, el gran desinterés de la autoridad por la opinión pública sobre los ordenamientos que habrían de regir en el Distrito Federal; ya que desde la creación del Referéndum y de la Iniciativa Popular en el año de 1977, hasta 1987 en que se reformó la Constitución y se suprimió el texto de dichas figuras, no se llevó a cabo ningún procedimiento de ellas.

Después de la reforma política de 1977, se acentuaba la necesidad de una reforma constitucional que permitiera, por una parte, elegir al gobernador del Distrito Federal y, por otra, integrar la propia legislatura local de la entidad, en virtud de que el Congreso Federal seguía siendo el legislador en los dos ámbitos de competencia. Por lo que, en el mes de diciembre de 1986, por acuerdo del titular del Ejecutivo Federal, se convocó a una consulta popular, consistente en varias audiencias públicas, referente a la renovación política electoral y a la participación ciudadana del Distrito Federal, de tal suerte que, representantes de todos los partidos políticos, reunidos en colegio electoral, calificaron la elección de los integrantes a la Asamblea de Representantes.

Esta propuesta de reforma al Distrito Federal fue aprobada, pero sólo en lo que se refiere al órgano legislativo, y así el 10 de agosto de 1987, se publicaron las nuevas reformas relativas a la organización del Gobierno del Distrito Federal, dando nacimiento a un órgano de representación ciudadana denominado "Asamblea de Representantes del Distrito Federal", encontrando su base constitucional, en la fracción VI del artículo 73.

Su origen es el de un órgano político de representación ciudadana, con el objetivo de establecerse como una instancia de participación en las decisiones de gobierno de esta entidad;

el que podría analizar y discutir sobre los problemas públicos, así como para reglamentar y proponer nuevas perspectivas de solución. Sus facultades primordiales fueron las de expedir normas de observancia general obligatorias, con el carácter de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno en las materias expresamente determinadas por la Constitución General. También contaba con facultades para realizar funciones de consulta pública, promoción, gestoría, evaluación y supervisión de las acciones administrativas y de gobierno encaminadas a satisfacer las necesidades sociales de la población, incluso, sobre la aplicación de los recursos presupuestales, sin embargo, dichas facultades se redujeron a la materia reglamentaria; y sólo se limitaron a la vigilancia en la administración pública del Distrito Federal, pero no así a la materia legislativa. Lo que significó que se convirtiera en el receptor de las demandas capitalinas, fungiendo ya como intermediaria, o como gestor ante el Congreso, es decir, se convirtió en un representante, pero sin capacidad de decisión, ni de ejecución. Asimismo, se integró con representantes electos mediante el sufragio personal, libre, secreto y directo de los ciudadanos.

Mediante nuevas reformas a la Constitución, derivadas del persistente reclamo ciudadano por contar con un verdadero órgano legislativo local, como lo tienen cada uno de los Estados de la República, y en desventaja de los ciudadanos que los habitan, en virtud de que ellos sí eligen a sus autoridades político-administrativas locales, es que se llevó a cabo la reforma política del Distrito Federal. Los preceptos que se reformaron fueron el 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, se adicionó la fracción IX al artículo 76, y el primer párrafo al 119, así como se derogó la fracción XVII del artículo 89, todas, disposiciones constitucionales que fueron publicadas por decreto de fecha 25 de octubre de 1993, en el Diario Oficial de la Federación.

De las reformas políticas de 1993, podemos decir que de lo más importante fue, que se le dotó a la Asamblea de Representantes de facultades legislativas, necesarias para convertirlo en un

verdadero órgano legislativo local, semejante a cualquiera de los Estados del interior de la República, sin embargo, el Congreso de la Unión seguirá legislando en lo relativo al Distrito Federal, en todo aquello que no esté expresamente señalado para la Asamblea; otra reforma importante que se introdujo en el texto constitucional, fue que el Jefe de Gobierno se nombraría bajo un sistema de elección popular, pero hasta el año de 1997; también de dichas reformas se derivó la derogación de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, para quedar en su lugar, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de julio de 1994) con la finalidad de regular en forma detallada al gobierno del Distrito Federal; y por último, se creó la figura de los Consejos Ciudadanos, cuya elección se llevaría a cabo mediante el sufragio popular el 12 de noviembre de 1995 (figura que no funcionó como mecanismo de participación ciudadana y que en los próximos capítulos comentaremos).

La actual integración y funcionamiento de la Asamblea de Representantes (ahora Asamblea Legislativa del Distrito Federal), tiene su base Constitucional en el artículo 122 tercer párrafo, y en la Base Tercera de conformidad con las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 22 de agosto de 1996.

El tercer párrafo del precepto en comentario estatuye: "La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se integrará con el número de diputados electos según el principio de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señalen esta Constitución y el Estatuto de Gobierno".

El párrafo en comentario nos remite al inciso f) de la fracción V, de la Base Primera, del apartado C, del mismo artículo que a la letra dice:

"C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, se sujetará a las siguientes bases:

BASE PRIMERA.- Respecto a la Asamblea Legislativa:

fracciones I a la IV.

fracción V. a) al e)

- f) Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales tomarán en cuenta los principios establecidos en los incisos b) al i) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución. En estas elecciones sólo podrán participar los partidos políticos con registro nacional.

Asimismo tiene una nota a pie de página que literalmente expresa:

"Deberá tomarse en cuenta lo señalado en el artículo octavo transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de agosto de 1996, que dispone: "OCTAVO. La norma que determina la facultad para expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, señalada en el inciso f) de la fracción V el apartado C del artículo 122 de este Decreto, entrará en vigor el 1º de enero de 1998. Para la elección en 1997 del Jefe de Gobierno y los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, se aplicará el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales".

Ahora bien, la Base Primera del artículo en comento establece que los diputados a la Asamblea Legislativa se elegirán cada tres años mediante el voto universal, libre, directo, y secreto, en los términos que disponga la Ley, la que deberá tomar en cuenta, para la organización de las elecciones, la expedición de constancias y los medios de impugnación en la materia, y lo dispuesto en los artículos 41, 60 y 99 de la Constitución.

Se exigen los mismos requisitos para ser diputado a la Asamblea, que los previstos para los diputados federales; y serán aplicables a la Asamblea Legislativa y a sus miembros en lo que

sean compatibles, lo dispuesto por los artículos 51, 59, 61, 62, 64, y 77 fracción IV Constitucionales.

La Asamblea Legislativa se compondrá de diputados electos cada tres años. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente. Asimismo, los diputados de la Asamblea Legislativa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes. Asimismo, son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

El Presidente de la Asamblea velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

No podrán durante el periodo de su encargo, desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados por los cuales disfruten sueldo, sin licencia previa; pero antes cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. Lo mismo será para los diputados suplentes cuando estuviesen en ejercicio. La infracción a esta disposición se castigará con la pérdida del carácter de diputado.

Los diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal que no concurren a una sesión, sin causa justificada, o sin permiso, no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día en que faltan.



La Asamblea Legislativa, celebrará dos períodos de sesiones ordinarias al año, cuyas fechas establecerá el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, así como la integración y las atribuciones del órgano interno de gobierno que actuará en los recesos. Dicho órgano interno de gobierno, convocará a sesiones extraordinarias a petición de la mayoría de sus miembros o del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

De conformidad con el artículo 122, apartado A, corresponde al Congreso de la Unión legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa; expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; y legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal.

De igual manera, con base en el mismo artículo, apartado B, corresponde al Presidente de la República iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal; proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal; enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal; y, proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal.

Las facultades de la Asamblea Legislativa, se consagran en la fracción V, del apartado C, Base Primera, del aludido artículo, que indica:

"La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

- a) Expedir su ley orgánica, la que será enviada al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para el solo efecto de que ordene su publicación;

b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

Dentro de la ley de ingresos, no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal.

La facultad de iniciativa respecto de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

El plazo para su presentación concluye el 30 de noviembre, con excepción de los años en que ocurra la elección ordinaria del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en cuyo caso la fecha límite será el 20 de diciembre.

La Asamblea Legislativa formulará anualmente su proyecto de presupuesto y lo enviará oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste lo incluya en su iniciativa.

Serán aplicables a la hacienda pública del Distrito Federal, en lo que no sea incompatible con su naturaleza o su régimen orgánico de gobierno, las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de esta Constitución.

c) Revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, conforme a los criterios establecidos en la fracción IV del artículo 74, en lo que sean aplicables.

La cuenta pública del año anterior, deberá ser enviada a la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio. Este plazo, así como los establecidos para la presentación de las iniciativas de ley de ingresos y del proyecto de presupuesto de egresos solamente podrán ser ampliados cuando se formule una solicitud del Ejecutivo del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea;

- d) Nombrar a quien deba sustituir en caso de falta absoluta, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- e) Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal;
- f) Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales tomarán en cuenta los principios establecidos en los incisos b) al i) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución. En estas elecciones sólo podrán participar los partidos políticos con registro nacional.
- g) Legislar en materia de Administración Pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos.
- h) Legislar en las materias civil y penal; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio;
- i) Normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud y asistencia social; y la previsión social;
- j) Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; ecología; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal;
- k) Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios;
- l) Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento

cultural, cívico y deportivo; y función social educativa en los términos de la fracción VIII, del artículo 3° de esta Constitución;

- m) Expedir la Ley Orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, que incluirá lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos;
- n) Expedir la ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal;
- ñ) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión; y
- o) Las demás que se le confieren expresamente en esta Constitución.

Hasta aquí realizamos un breve repaso de los mecanismos de participación ciudadana que han existido en el Distrito Federal desde 1928, en que se suprimió el régimen municipal, hasta llegar al año de 1987, en el cual comienza a funcionar la Asamblea de Representantes como órgano de representación ciudadana, así como las reformas a la Constitución en 1993 y 1996.

Como hemos dicho, derivado de las reformas a la Constitución en 1993, se introdujo al texto constitucional, la figura de los Consejos Ciudadanos, siendo hasta el 12 de junio de 1995, que se publicó la ley que reguló dicha figura, y a los demás mecanismos de participación ciudadana, denominada como "Ley de Participación Ciudadana". Por otra parte, no podemos dejar pasar, que los Consejeros Ciudadanos han desaparecido del texto de la Constitución de acuerdo con las reformas del 22 de agosto de 1996.

El Distrito Federal, como capital de la República Mexicana y asiento de los Poderes de la Unión, registra un desmedido crecimiento poblacional cada vez mayor y, con él, la demanda de mejores servicios públicos que aseguren un mejor nivel de vida para sus habitantes. Derivado de ello, sus habitantes requieren que se les otorguen más facilidades, para lograr una mayor

participación política, y que al mismo tiempo les permita tener iniciativa en la toma de decisiones en los actos de gobierno.

Sin embargo, la atención se centra sobre todo en la próxima elección del Poder Ejecutivo del Distrito Federal que será mediante el sufragio universal, libre, secreto y personal; pero ésta no se debe limitar sólo a ese aspecto, sino en una reforma integral de los órganos de participación ciudadana y que instituya una nueva dinámica que equilibre la relación entre gobernantes y gobernados. Ahora bien, la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal tiene un doble contenido, uno es el de ampliar los derechos políticos de los capitalinos y otro es el de limitar las facultades del Ejecutivo Federal; o sea, por un lado, la ciudadanía requiere de una mayor injerencia en los asuntos públicos y, por otra parte, de quienes gobiernan se requiere un mayor compromiso con las demandas de los gobernados.

Otros mecanismos de participación ciudadana, como lo son el Referéndum y la Iniciativa Popular, quedaron bloqueados por falta de reglamentación; así lo afirmamos en párrafos anteriores, por lo que estamos de acuerdo, y proponemos que tales mecanismos se vuelvan a implementar dentro del texto de la ley, con su respectiva reglamentación que será la que norme su debido funcionamiento, para que así los destinatarios de los ordenamientos legales puedan tener en sus manos la decisión de aceptarlos o rechazarlos y, sobre todo, en materias de gran importancia, como son la hacienda y fiscal, sin soslayar que por factores de orden público y anteponiendo ésta al interés particular, el Estado adopte la decisión unilateral de imponer tributos a los particulares, que le permitan el eficaz cumplimiento de sus fines.

## CAPITULO II.

### EL GOBIERNO Y LOS ACTOS DE GOBIERNO.

#### II.1- Qué es el gobierno.

Antes de entrar a la noción de lo que es el gobierno, es imprescindible dar una breve idea de lo que es el Estado, pues el primero es instrumento importante por el que se ejerce el poder de éste a través de sus órganos, con sujeción al orden jurídico fundamental.

La palabra Estado deriva etimológicamente del latín (status), que significa la situación en que se encuentra una persona o cosa; denota postura, cualidad, condición u orden permanente que no cambia.

Comunmente se confunden ambas acepciones, aludiendo indistintamente a cualquiera de las dos, por lo que tomamos de referencia la comparación que hace ambos el maestro Francisco Porrúa Pérez, quien afirma: "Aún cuando en el lenguaje vulgar se confunden Estado y Gobierno, no obstante, ya tenemos nosotros los elementos necesarios para poder afirmar que no son términos equivalentes. La palabra "Estado" designa la organización política en su conjunto, en su completa unidad formada por los diversos elementos que la constituyen. "Gobierno" se utiliza para designar el conjunto de los poderes públicos, de los órganos a quienes se atribuye el ejercicio supremo de la soberanía. El Estado es un concepto más amplio; abarca el todo. El Gobierno únicamente se refiere a uno de sus elementos, el que tiene la dirección misma del Estado, o sea, según estudiamos al analizar el poder público, los órganos a través de los cuales éste se manifiesta." <sup>32</sup>

No obstante, la acepción Estado ha sido objeto de un sin número de discusiones entre los autores, sin que hasta el momento haya uniformidad en una definición general que sea

---

<sup>32</sup> PORRUA PEREZ, Francisco. Teoría de Estado. 25ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1993. p. 464.

No obstante, la acepción Estado ha sido objeto de un sin número de discusiones entre los autores, sin que hasta el momento haya uniformidad en una definición general que sea aceptada universalmente, motivo que ha orillado a que se expongan una gran diversidad de ellas en las que por lo general coinciden al describir cómo se integra el mismo.

A continuación presentamos algunas definiciones de Estado que exponen diversos autores; en primer lugar, consideramos la que el maestro Miguel Acosta Romero expone, y lo define de la siguiente manera: "El Estado, es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación que persigue determinados fines mediante actividades concretas." <sup>33</sup>

El concepto de Estado que nos presenta el maestro Eduardo García Maynez es el siguiente: "El Estado suele definirse como la organización jurídica de una sociedad, bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio." <sup>34</sup>

También consideramos la definición que del mismo expone el maestro Andrés Serra Rojas, quien expresa: "El Estado es un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada en un ente superior, soberano y coactivo." <sup>35</sup>

De las anteriores definiciones de Estado, se desprende que tres son los elementos que lo componen, siendo uno de ellos la población, integrada por el número de hombres y de mujeres, tanto nacionales como extranjeros, radicados en un territorio determinado. Constituye el elemento humano del Estado, conformado por el total de individuos, mismos que tienen el carácter de gobernados o destinatarios del poder público; otro elemento que lo integra es el

---

<sup>33</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Ob. cit. 38.

<sup>34</sup> GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Ob. cit. 98.

<sup>35</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Teoría del Estado. 12ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1993. p. 1667.

territorio, como la base geográfica del Estado, es decir, se compone por el espacio terrestre, aéreo y marítimo dentro del cual se ejerce el poder estatal.

En el Derecho positivo mexicano la Constitución Política, en su Capítulo II, denominado "De las partes integrantes de la Federación y del territorio nacional", en la fracción I del artículo 42, expresa: "El territorio nacional comprende: El de las partes integrantes de la Federación", es decir, a los Estados y el Distrito Federal, y con relación al artículo 43 del mismo ordenamiento, incluye a este último, como otro Estado de la Federación.

En términos del artículo 39 Constitucional, al pueblo lo entendemos como el conjunto de sujetos políticos asentados en un territorio, cuya ciudadanía tiene el derecho de ejercer el poder soberano derivado del orden jurídico fundamental; de tal modo que el Estado, como persona moral dotada de facultades jurídicas, rige en determinado territorio, pero siempre con la finalidad de conseguir ciertos objetivos, y para la consecución de sus finalidades debe estar investido de poder, esto es, del poder público o estatal que se desarrolla en las tres funciones: la legislativa, la ejecutiva y la judicial. Estas funciones están investidas de la autoridad del Estado con carácter imperativo, unilateral y coercitivo, sin dejar de estar sujeto al orden jurídico fundamental.

El Estado no podría existir, ni conseguir sus finalidades, sin previa existencia de una autoridad que gobierne. El poder público requiere de una división de trabajo en la que participan, por una parte, los gobernados y, por la otra, los gobernantes. La autoridad manda y obliga a la obediencia mediante la coacción, al mismo tiempo que provee por medio de los servicios públicos, el bienestar de toda la comunidad.

Ahora bien, el gobierno es definido por algunos autores como el conjunto de individuos a quienes la ley fundamental confiere la potestad de dirigir el Estado, pero dicha definición es



incompleta, en virtud de que sólo abarca el aspecto subjetivo del gobierno al considerar únicamente al conjunto de individuos, sin tomar en cuenta el aspecto objetivo, o sea, a los órganos gubernamentales en sí, independientemente de sus titulares.

El autor Mario Justo López, hace una distinción, en cuanto a que sentido se da al referirse al gobierno, y al respecto presenta la siguiente explicación: "El vocablo gobierno es empleado -a veces- en sentido formal o subjetivo y otras en sentido material u objetivo. En el primer caso se hace referencia a un ente, a un sujeto, a un substantivo (el gobierno ejerce el gobierno). En el segundo, a una actividad, a un predicado, a una acción. Lo dicho permite distinguir entre una persona o conjunto de personas y la actividad que ellos desarrollan. En el primer caso se está frente a los órganos del gobierno; en el segundo, frente a las funciones del gobierno."<sup>36</sup>

Otros autores distinguen al Estado como la organización política en su conjunto, y al gobierno como al conjunto de poderes públicos u órganos a quienes se les atribuye el ejercicio de la soberanía, quienes son encabezados por ciertos individuos. Distinción que, a nuestro parecer, es más acertada, por abarcar tanto a los órganos, como a la voluntad del pueblo que va implícita en el ejercicio de la soberanía que se ejerce a través de los mismos.

El Doctor Ignacio Burgoa opina lo siguiente: "El conjunto del Estado integra su gobierno, tomando este concepto en su sentido lato, según el cual, por "gobernar" se entiende "mandar con autoridad" o "regir". Conforme a esta acepción, la idea de gobierno se aplica a las tres funciones en que se desenvuelve el poder público del Estado, pues se "manda" o "rige" tanto en la actividad administrativa como en la legislativa y jurisdiccional y tan gobernante es el órgano administrativo como el legislativo y judicial. En su connotación estricta, empero, y que es la que usualmente se emplea en la terminología jurídica y política, el gobierno sólo se refiere a la

---

<sup>36</sup> LOPEZ, Mario Justo. Introducción a los Estudios Políticos. Volumen II. 2ª edición. Editorial Depalma. Buenos Aires, 1987. p. 275.

función administrativa y a los órganos que la desempeñan, referencia exclusiva que nos parece indebida por restringir el concepto propio de gobierno en su implicación esencial.”<sup>37</sup>

De ambos razonamientos podemos concluir que el Estado abarca el todo de los actos políticos de un país; y el gobierno es sólo una parte del Estado, ó el conjunto de sus órganos, a quienes se les encomienda la realización de los fines de éste y el ejercicio de su soberanía.

## II.2.- Organos de gobierno.

El Estado, como orden jurídico y político de un territorio determinado, depende de las normas que estructuran al Derecho positivo para crear a los órganos que conforman su estructura, así, éstos realizan sus propósitos por medio de los individuos que ejercen la titularidad del órgano correspondiente.

Para la consecución de los fines del Estado, se requiere de una serie de órganos que actúen en nombre de él y lleven a cabo la voluntad de la colectividad, ya que sin ellos no es posible su existencia y aún menos que funcione.

El maestro Andrés Serra Rojas afirma: “La actividad del Estado se manifiesta por medio de la actividad de sus órganos y con esto afirmamos que dentro del Estado, su función es llevar a cabo los actos estatales y que son los denominados órganos; pero estos órganos no son de la misma categoría, tienen diversa función y de la misma deriva que tengan distinta estructura.”<sup>38</sup>

El citado autor se refiere a que los órganos, en cuanto a su competencia se integran con dos elementos, el órgano y su titular. El órgano es una creación de la ley, con carácter abstracto y permanente, además, su permanencia se limita a la vigencia de la ley que la crea; y el titular del

---

<sup>37</sup> BURGOA ORJIIUELA, Ignacio. Ob. cit. p. 262.

<sup>38</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Ob. cit. p. 229.

órgano es encabezado por una o varias personas físicas que desempeñan la función propia que el Estado les confiere. El órgano permanece vigente, aún cuando sus titulares se renueven con cierta regularidad.

También consideramos la idea que presenta el Dr. Ignacio Burgoa, quien sostiene que los órganos son entes impersonalizados, individuales o colegiados que en representación del Estado efectúan las diversas funciones en que se desarrolla el poder público; además de que los actos que realicen serán imputables al Estado, pues no pueden entenderse desvinculados de la actividad de éste; y al efecto los clasifica por la causa normativa de su creación, como constitucionales y legales; y, en cuanto a su composición como individuales o colegiados.

Los órganos constitucionales, se encuentran previstos en la propia Constitución, quien los dota de las funciones en que se desarrolla el poder público; la competencia de los órganos legales deriva de un acto legislativo ordinario, es decir, de una ley secundaria. y los órganos individuales pueden derivar de la Constitución o de una ley y se integran por una persona a la que se le denomina "funcionario"; mientras que los órganos colegiados pueden derivar tanto de la Constitución como de una ley secundaria, y se componen de varios sujetos que actúan en forma colegiada.

De lo anterior, concluimos que los órganos de gobierno a nivel federal, son el Poder Legislativo que se deposita en un Congreso General dividido en dos Cámaras, una de Diputados, y otra de Senadores, (artículo 50 Constitucional); el Poder Ejecutivo encabezado por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 80 Constitucional); y el Poder Judicial de la Federación que se integra por la Suprema Corte de Justicia, un Tribunal Electoral, por Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito, y por un Consejo de la Judicatura Federal (artículo 94 Constitucional).

En el ámbito local de esta entidad, dentro del texto vigente del artículo 122 primer párrafo, de la Ley Fundamental, derivado de la reforma constitucional del pasado 22 de agosto de 1996, se estatuye: "Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo."

Lo que deja ver, que el Distrito Federal como asiento de los Poderes de la Unión, se encuentra a cargo de los poderes federales, así como de los órganos locales, situación que no le permite contar con plena autonomía, a diferencia de cualquier otro Estado de la República.

a) Legislativo.

El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo al artículo 50 de la Constitución, se deposita en un Congreso General, que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. Las dos son iguales en poder y comparten facultades, excepto algunas que sólo corresponden a cada una de ellas por separado; ambas representan al pueblo mexicano y ejercen la voluntad legislativa del mismo.

"El Congreso de la Unión es la entidad bicameral en que se deposita al Poder Legislativo federal. Esto significa que la función de iniciar, discutir y aprobar normas jurídicas de aplicación general, impersonal y abstracta -conocidas como leyes en sentido material- yace formalmente tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores."<sup>39</sup> Tal es la definición que nos presenta Francisco José de Andrea Sánchez, sobre el Congreso de la Unión.

Por lo tanto, el Congreso de la Unión es el órgano bicameral en que se desarrolla el Poder Legislativo Federal, esto es, el organismo que se encarga de crear las normas jurídicas que se

---

<sup>39</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada por ANDREA SANCHEZ de, Francisco José. Rectoría, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1985, p. 129.

traducen en leyes, con sus características intrínsecas que son las de ser abstractas, generales e impersonales.

Ambas Cámaras también adquieren otras denominaciones, ya que a la Cámara de Diputados se le suele llamar con frecuencia como "Cámara Popular" o "Cámara Baja"; y a la Cámara de Senadores como "Cámara Alta" o "Federal de Senadores".

Las leyes y los decretos deben ser votados por ambas Cámaras como unidad, además de cumplir con todos los procedimientos necesarios para su expedición. Se exceptúan los actos o acuerdos que corresponden a cada una de ellas en lo individual, pues requiere de una autorización especial y expresa para determinados asuntos.

La Cámara de Diputados representa al pueblo mismo y la de Senadores, representa a las entidades integrantes de la Federación; como se mencionó anteriormente, con funciones particulares y comunes, ambos, producto del sistema democrático que nos rige. La elección de los integrantes de ambas, se realiza mediante el voto popular del cuerpo electoral del país, perteneciendo los candidatos contendientes a diversos partidos políticos.

De acuerdo al artículo 51 Constitucional, la Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años, y por cada diputado propietario se elegirá un suplente. La representación de cada diputado es proporcional, es decir, representa a determinado número de la población; y los porcentajes se fijan en la Constitución y en la ley de la materia. Los artículos 53 y 54 de la Ley Fundamental explican en forma detallada la manera como se integra dicha Cámara, tanto en cuantía como en proporción, de acuerdo con la votación obtenida en todo el país por los partidos.

La Cámara de Diputados se integra por 300 diputados electos según el principio de votación de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales (art. 52 Constitucional.)

Los requisitos que exige la Constitución para poder ser elegido diputado y/o senador son los mismos para ambos casos de elección popular, con excepción de la edad requerida, ya que para ser diputado basta con tener 21 años cumplidos el día de la elección, mientras que para ser senador se requiere tener 30 años. A lo que Daniel Moreno comenta: "Si para el cargo de diputado se exigen veintiún años, para ser senador el artículo 58 exige treinta años cumplidos el día de la elección. Esto debido a que el Senado, siguiendo el antiquísimo modelo romano de que el Senado, palabra que tiene el mismo origen que senectud, requiere más reflexión y reposo, meditación y prudencia, como decía el dictamen de la segunda comisión del Congreso constituyente de 1916-17." <sup>40</sup>

De acuerdo al artículo 55 de la Ley Fundamental, para ser diputado se requiere ser ciudadano por nacimiento en el ejercicio de sus derechos; tener 21 años cumplidos el día de la elección; 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 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; no estar en servicio activo en el ejército federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días

---

<sup>40</sup> MORENO DIAZ, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. 12ª edición Editorial Porrúa, S.A. México, 1993. p. 430.

antes de ella; no ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años, en el caso de los Ministros. Los gobernadores tampoco podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo aunque se separen definitivamente de sus puestos. Los secretarios de gobierno de los Estados, los magistrados y jueces federales o del Estado, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección; no ser ministro de algún culto religioso; y no estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.

De acuerdo con las reformas a la Constitución, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el pasado 22 de agosto de 1996, el artículo 156 establece: "La Cámara de Senadores se integra por 128 senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

La suplencia de los diputados como la de los senadores, se estableció con la finalidad de evitar que a falta de los propietarios, se incomplete la composición del quórum necesario para la instalación de cualquiera de ambas Cámaras. Por lo que en el artículo 63 Constitucional se

señalan los casos en que el suplente será llamado, así como las sanciones a que se harán acreedores en caso de que no se presenten sin causa justificada.

En los cargos de los legisladores federales, se presenta la figura de la reelección, pero no inmediata y con cierta restricción, tal como lo estipula el artículo 59 Constitucional. Son sólo los diputados y los senadores suplentes los que podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, con la condición de no haber estado en ejercicio; y los diputados y senadores propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

Comentario al artículo anterior hace el Dr. Emilio Rabasa, en el sentido de que la no reelección es postulado fundamental en el ideario de la Revolución mexicana, siendo absoluta cuando se refiere al Presidente de la República, no importando bajo que títulos o condiciones se hubiere desempeñado ese cargo, y a los gobernadores de los estados electos popularmente, y asevera que la reelección es relativa para los senadores y diputados, pues en este último caso se permite, siempre y cuando no sea para el periodo inmediato.<sup>41</sup>

La calificación de la elección de los diputados y de los senadores, corresponde a la Cámara respectiva de cada uno. El artículo 60 Constitucional determina los procedimientos de la calificación de los miembros de cada órgano del Congreso.

Los legisladores, mediante las facultades de las que están investidos, pueden criticar sobre los actos de gobierno del Poder Ejecutivo, pues éstos son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, sin poder ser reconvenidos por ello. (Art. 61 Constitucional.)

---

<sup>41</sup> RABASA, Emilio O. y CABALLERO, GLORIA, Mexicano ésta es tu Constitución. 10ª edición. Editorial Miguel Angel Porrúa, México, 1996. p. 232.



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.

El Congreso de la Unión, como legislatura federal, sólo puede expedir leyes en las materias que expresamente señala la Constitución y, como legislatura del Distrito Federal, en todas aquéllas que no le son reservadas a la Asamblea Legislativa.

Asimismo, los diputados y los senadores no pueden desempeñar sin cesar en sus funciones representativas, ningún cargo federal o de los Estados que sea remunerado, sin licencia previa de la Cámara respectiva, pues tales funciones legislativas son incompatibles con otras. Lo mismo se aplica para los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La infracción de esta disposición se castigará con la pérdida del carácter de diputado o senador, según sea el caso.

Actualmente el quórum requerido para que ambas Cámaras sesionen, debe ser con la concurrencia de más de la mitad del número total de sus miembros; y en caso de inasistencia de los propietarios, se les mandará llamar para que se presenten en los treinta días siguientes, si no lo hiciesen así, se entenderá que no aceptan su cargo, y en tal virtud, se llamará a los suplentes para que en un plazo igual se presenten, pero si tampoco se presentan, se declarará vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones. También se establecen sanciones a los legisladores en caso de incumplimiento de sus funciones. (art. 63 de la Ley Fundamental).

El Congreso se reunirá a sesionar ordinariamente en dos periodos, el primero iniciará a partir del día 1° de septiembre de cada año, no pudiendo prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo el día 1° de diciembre de cada 6 años. El segundo periodo comienza a partir del 15 de marzo de cada año,

no pudiendo prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año. En ambos periodos de sesiones el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de leyes que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a la Constitución.

La residencia de los Poderes de la Unión es el Distrito Federal, sin embargo, se prevé su posible traslado a otra parte de la República; por lo que se establece que ambas Cámaras pueden decidir su traslado, siempre y cuando sea el mismo para las dos, en virtud de que ambas conforman el Poder Legislativo Federal; y, no pueden suspender sus labores por más de tres días, sin autorización una de la otra.

El artículo 69 de la Ley Fundamental estatuye que a la apertura del primer período de sesiones del Congreso, asistirá el Presidente de la República a rendir su informe anual de actividades; y cuando el Congreso o una sola de las Cámaras se reúna en un período extraordinario de sesiones, es obligación del presidente de la Comisión Permanente explicar los motivos que dieron origen a la convocatoria extraordinaria.

La Constitución General, señala que: " Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto". Es pertinente aclarar que la ley sólo puede emanar del Congreso, mientras que el decreto puede ser una resolución de las Cámaras o un mandamiento del Ejecutivo. Así, la ley es toda resolución del Poder Legislativo de carácter obligatorio, general, abstracto e impersonal que trata sobre materias de interés común; y el decreto es toda resolución relativa a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas, esto es, cuando se refiere a un objeto particular.

El Congreso o una de las Cámaras pueden ser convocadas a sesiones extraordinarias por la Comisión Permanente, quien debe exponer las razones de su convocatoria fuera de las sesiones ordinarias, además de precisar los asuntos que serán objeto de discusión.

Asimismo, compete al Presidente de la República, a los diputados y senadores al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados, iniciar leyes o decretos.

El Congreso de la Unión tiene la facultad, de acuerdo al artículo 122, apartado A, fracciones I, II, y III, respectivamente, para legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa, mismas que se consagran en la fracción V de la base primera, del apartado C, de dicho artículo entre las que se encuentran expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y, legislar en materia de deuda pública.

Con esta distribución de facultades, se fortaleció a la Asamblea de Representantes, al convertirla en un verdadero órgano legislativo local, que anteriormente se veía limitada en sus funciones que se concretaban sólo a reglamentar ciertos ordenamientos.

Las facultades de mayor importancia del Congreso de la Unión se encuentran establecidas en las treinta fracciones del artículo 73 constitucional, mismas que el Dr. Emilio Rabasa clasifica de la siguiente manera: a) en materia de división territorial; b) con relación al Distrito Federal; c) en materia hacendaria; d) en relación al comercio entre los Estados; e) facultades en materia de guerra; f) facultades en relación a la vacante del Presidente de la República cuando sea necesario, o para concederle licencia; g) en materia administrativa (por ejemplo, crear y suprimir empleos públicos, expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, etc.); h) en materia económica; i) en materias que debido a su importancia deben estar consagradas en leyes federales (por ejemplo, leyes sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica,

comercio, juegos, apuestas y sorteos, instituciones de crédito, energía eléctrica nuclear, expedir leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123, etc.); j) en materia de nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad; k) en materia de delitos y faltas contra la Federación; l) en materia diplomática; y m) las facultades implícitas que le otorga la Constitución para expedir las leyes que sean necesarias para hacerlas efectivas.<sup>42</sup>

En cuanto a la Comisión Permanente, ésta es un organismo que funciona durante los recesos de los órganos legislativos. No los sustituye en sus atribuciones, sino que se encarga de reparar los negocios que el Congreso debe tratar durante los periodos ordinarios de sesiones, también tiene facultades para convocar a sesiones extraordinarias, y conoce determinados asuntos que no pueden al siguiente período de sesiones ordinarias.

De conformidad con el artículo 78 Constitucional, la Comisión Permanente se compone de 37 miembros, o sea, 19 diputados y 18 senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras en la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones .

Dentro de sus atribuciones no se contempla la de elaborar leyes, ya que sus decisiones se supeditan a lo que resuelva el Congreso, o alguna de las Cámaras. Algunas de sus funciones son: a) dar su consentimiento para que el Presidente de México pueda hacer uso de la Guardia Nacional; b) recibir la protesta del Presidente de la República; c) recibir las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras; d) por sí o a propuesta del Ejecutivo, convocar a sesiones extraordinarias; e) otorgar o negar la designación del Procurador General de la República que haga el Presidente; f) conceder licencia hasta por 30 días al Presidente de la República y nombrar el interino que supla esa falta; g) ratificar ciertos nombramientos que

---

<sup>42</sup> RABASA, Emilio O. y CABALLERO, Gloria. Ob. cit. p.p. 211-214.

realice el titular del Ejecutivo Federal; y, h) aprobar la suspensión de garantías cuando así lo acuerde el Presidente, en los casos que se prevén en el artículo 29 constitucional; entre otras facultades que se le confieren en la Constitución.

La competencia legislativa del Congreso de Unión, no se concreta sólo a las materias que señala el artículo 73 constitucional, ya que también se estipulan en diversos artículos del mismo ordenamiento, facultades para expedir leyes o dar su aprobación sobre determinados asuntos. Por ejemplo, el artículo 29 trata sobre la suspensión de garantías, que sólo procederá con la aprobación de este órgano para que el Presidente decrete dicha suspensión; otra facultad importante, se consagra en el artículo 135, consistente en reformar y adicionar la Constitución; y en lo que se refiere a la expropiación, el Congreso tiene competencia para determinar los casos en que sea de utilidad pública la desocupación de una propiedad privada. Así se pueden mencionar más casos en que se le confieren otras facultades al Congreso no expresas en el artículo 73 a que nos referimos anteriormente.

En lo que concierne al ámbito local, el órgano legislativo del Distrito Federal se deposita en la Asamblea Legislativa, a la cual hicimos referencia en el capítulo anterior.

#### b) Ejecutivo.

Se entiende por Poder Ejecutivo al conjunto de órganos en que se desarrolla la función administrativa del Estado, mediante una organización jerárquica, encabezada por el "Presidente", quien es auxiliado en el ejercicio de sus funciones por los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento, del mismo modo que de los Directores de organismos descentralizados, todos estos que en conjunto se les denomina "Gabinete".

"Si como dice el artículo 80 constitucional el poder ejecutivo se deposita en un solo individuo, que es el presidente de la República, esto quiere decir que los secretarios de Estado y jefes de departamento administrativo no forman parte de dicho poder, por lo que solo pueden ser considerados como empleados de confianza del presidente." <sup>43</sup>

El artículo 82 Constitucional enuncia los requisitos necesarios para ocupar el cargo de Presidente de la República, cargo para el que exige ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos, e hijo de padres mexicanos por nacimiento; tener la edad mínima de 35 años cumplidos el día de la elección; haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección, asimismo, la ausencia del país hasta por 30 días, no interrumpe la residencia, no pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto; no estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército seis meses antes del día de la elección; no ser Secretario o Subsecretario de Estado, Jefe o Secretario General del Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún Estado, a menos que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección, y no estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83.

El periodo presidencial es de seis años contados a partir de cada primero de diciembre. Término del que no puede excederse, en razón de que el Presidente electo, ya sea constitucional interino o provisional, no puede permanecer más tiempo del establecido en el cargo, o si su elección no estuviere hecha y declarada el 1° de diciembre, cesará de cualquier modo su función. De tal modo que en el texto de este precepto se establece expresamente el principio de la No-Reelección que como argumenta Daniel Moreno: "En apariencia resulta antidemocrático, pero que se ha consagrado como una norma que es de las pocas que han ayudado a nuestra

---

<sup>43</sup> CARPIZO, Jorge y MADRAZO, Jorge. Derecho Constitucional Mexicano. 1ª reimpresión. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México, 1983. p. 53

incipiente evolución democrática. Por tanto, nada más justificado que el establecimiento de este principio de manera absoluta.”<sup>44</sup>

El Ejecutivo Federal tiene facultad para presentar proyectos de ley, proponer modificaciones a las leyes vigentes de competencia federal o local para el Distrito Federal; asimismo, para presentar iniciativas de reformas y adiciones a la Constitución; y se puede decir que es él quien por lo general envía la mayor parte de las iniciativas al Congreso.

Jorge Carpizo y Jorge Madrazo, clasifican las funciones del ejecutivo Federal en cuatro grupos, siendo el primero el que se refiere a las políticas, que se orientan a la conducción del sistema político en general, con manifestaciones tales como las relaciones con otros poderes, la representación internacional, etc.; el segundo corresponde a las funciones administrativas, en las cuales se encarga de aplicar la ley a las causas no controvertidas, dando unidad a toda la burocracia; el tercero lo clasifican como económicas, en virtud de las cuales el Presidente interviene en la regulación de la economía a través de elementos como el gasto y la inversión pública, la política bancaria y fiscal, el comercio internacional, etc.; y por último, en facultades sociales, como son la educación, el trabajo, la seguridad social, el campo, etc.<sup>45</sup>

Dentro de las facultades del Presidente de la República, se encuentra la de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, tal como lo señala el artículo 89 en su fracción I, de la Constitución General. Al promulgar, autentifica la existencia y regularidad de la ley, ordena su publicación y manda que se haga cumplir; por tal motivo, la ley se hace ejecutable, es decir, obtiene el valor de imperativa al entrar en vigor.

---

<sup>44</sup> MORENO DÍAZ, Daniel. Ob. cit. p. 403.

<sup>45</sup> CARPIZO, Jorge y MADRAZO, Jorge. Ob. cit. p. 58.

Promulgar, es el acto por el cual el Presidente de la República ordena la publicación de una ley o un decreto, con previa aprobación del Congreso o por alguna de las Cámaras. También tiene la facultad de veto, para objetar todo o en parte una ley o un decreto que ya hayan sido aprobados por el Congreso de la Unión, a fin de que se vuelvan a discutir en el caso que sea objetada. Constituye un análisis que hace el Ejecutivo Federal, para determinar la importancia y constitucionalidad de una ley.

La Constitución admite implícitamente la existencia de reglamentos, y en el artículo 92 hace alusión a ellos cuando expresa: "Todos los *reglamentos*, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el secretario del Despacho". Sin embargo, su base deriva del mencionado artículo 89, fracción I, dentro de las facultades y obligaciones del Presidente donde señala: "Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, *proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia*".

Un reglamento se caracteriza por contener normas jurídicas que pormenorizan las leyes que dicta el Congreso de la Unión, en el que se dan las bases generales conforme a las cuales éstas deban aplicarse. A este tipo de reglamentos se les clasifica como heterónomos, y sólo el Presidente de la República los puede expedir. También existe otro tipo de reglamentos que no pormenorizan una ley previa, sino que son reglamentos de policía y buen gobierno, por ejemplo, a los que hace referencia el artículo 21 Constitucional.

En cuanto a las facultades de nombramiento, el Ejecutivo Federal puede designar y remover libremente a algunos funcionarios. Los nombramientos libres los realiza con los Secretarios de Estado, con el Procurador General de la República, y con el Jefe del Distrito Federal, que a partir del 6 de julio de 1997 será electo por votación popular y directa de la ciudadanía.



Hay nombramientos sujetos a la ratificación del Senado o de la Cámara de Diputados, como lo son los de los agentes diplomáticos y Cónsules generales, de Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda, que en este caso son sometidos a la aprobación de la Cámara de Senadores.

Existe otro tipo de nombramientos que realiza el Presidente que deben sujetarse a lo dispuesto por la ley, como por ejemplo, la fracción V del artículo 89, señala la facultad que tiene el Presidente para nombrar, con arreglo a las leyes, a los demás oficiales del Ejército y de la Armada, distintos a los Coroneles y los oficiales superiores. En tales circunstancias, las facultades del máximo mandatario se ven constreñidas a las leyes militares que rigen la materia. Las facultades de defensa y seguridad nacional corresponden al Presidente, como Jefe del Ejército, Guardia Nacional, Armada y Fuerza Aérea y, como tal, tiene la responsabilidad de defender al Estado mexicano, a su territorio y a su población contra agresiones exteriores, así como de mantener la seguridad interior. Asimismo, previa ley del Congreso, está facultado para declarar la guerra en nombre de México, de acuerdo a la fracción VIII del artículo 89 Constitucional.

En materia diplomática, el Presidente es el director de la política internacional de México, a él compete definir, establecer y mantener relaciones con otras naciones, así como asegurar las relaciones comerciales a nivel internacional mediante tratados y convenios sometidos a la aprobación del Senado.

Otras de las múltiples facultades con que cuenta el Presidente de la República Mexicana, es la de conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de la competencia de los tribunales federales, y a los sentenciados por delitos del orden común.

Sólo hicimos alusión a algunas de las facultades con las que está investido el máximo mandatario de este país, ya que, como representante del pueblo mexicano, le compete estar enterado de todos los problemas que aquejan a la sociedad. Sin dejar de observar que todos sus actos están supeditados a la Ley Fundamental y controlados por el Congreso de la Unión, pues, los integrantes de este órgano legislativo son los representantes de la voluntad ciudadana del país.

Con relación a las facultades del Ejecutivo Federal hacia el Distrito Federal, éstas se encuentran contenidas en las cinco fracciones del apartado B del artículo 122 de la Ley Fundamental, que literalmente expresa:

"Corresponde al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos:

- I. Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal;
- II. Proponer al senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- III. Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá a la Consideración del Presidente de la República la propuesta correspondiente, en los términos que disponga la Ley;
- IV. Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal; y
- V. Las demás atribuciones que le señale esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes."

Finalmente, podemos afirmar que el Presidente de la República, además de ser considerado por algunos autores como el jefe de su partido político a nivel nacional, es el encargado del nombramiento de la mayoría de los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; es el dirigente de la economía nacional, es de quien dependen el Ejército, la Armada y Fuerza

Aérea Nacionales; le compete la dirección de los recursos económicos a nivel nacional e internacional del país; y es quien cuenta con facultades legislativas y reglamentarias, entre otras que se le otorgan en diversos preceptos constitucionales.

Las funciones del órgano Ejecutivo local del Distrito Federal, antes de las reformas constitucionales de agosto de 1996, se regulaban en el primer párrafo del artículo 122, que disponía: "El gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta Constitución".

Como ya hemos indicado en párrafos anteriores, la autoridad Ejecutiva local será, a partir de las elecciones de 6 de julio de este año, el "Jefe de Gobierno del Distrito Federal", quien ejercerá su mandato, por esta única vez, hasta el día 4 de diciembre del año 2000, siendo la duración normal por seis años.

Así, dentro del texto vigente del artículo 122 en comento, Base segunda del apartado C, fracción I, se señala que para ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal, deberán reunirse los requisitos que establezca el Estatuto de Gobierno, entre los que se deberán considerar: ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos, con residencia efectiva de 3 años inmediatos anteriores al día de la elección, si es originario de esta entidad, o de 5 años ininterrumpidos si nació fuera de esta demarcación territorial; tener por lo menos 30 años cumplidos el día de la elección; y no haber desempeñado anteriormente el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter. La residencia no se interrumpe por desempeñar otros cargos públicos de la Federación en otro ámbito territorial.

En el caso que sea removido el Jefe de Gobierno del Distrito Federal de su cargo, a propuesta del Presidente de la República, el Senado nombrará un sustituto que concluya el mandato. En caso de falta temporal, quedará a cargo el funcionario que disponga el Estatuto de Gobierno; y en caso de falta absoluta, por renuncia o por cualquier otra causa, la Asamblea Legislativa designará un sustituto que termine el encargo. Sólo se aceptará la renuncia del Ejecutivo local, por causas graves.

Las principales facultades y obligaciones del Gobernador del Distrito Federal, se establecen en la fracción II de la base segunda, del apartado C del artículo 122 constitucional, que a la letra establece: "

- a) Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias;
- b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Asimismo, podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles. Si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, deberá ser promulgado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- c) Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa;
- d) Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por esta Constitución o las leyes correspondientes;
- e) Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno; y
- f) Las demás que le confiera esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes. "

c) Judicial o Jurisdiccional.

Se ha discutido mucho, respecto a si el Poder Judicial es o no un poder, ya que algunos lo conciben sólo como una rama del Poder Ejecutivo, sin embargo, la legislación deja a un lado esa controversia, y lo considera como un Poder Judicial, dotado de las atribuciones necesarias para dirimir controversias y administrar justicia.

Sobre el particular, el maestro Daniel Moreno literalmente expresa: "Consideramos que la función que desarrolla el Poder Judicial, a pesar que no reúne las características de los otros poderes, es de tal naturaleza y trascendencia, que se justifica plenamente el reconocimiento que nuestra Constitución le otorga, no solamente como una consecuencia de la aceptación del principio de la división de poderes, sino por la dignidad que debe tener este poder."<sup>46</sup>

Nosotros vamos a tomar como base fundamental para este tema, la propia Constitución que, de acuerdo al artículo 94, primer párrafo, estatuye: "Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito, y en un Consejo de la Judicatura Federal."

Es importante resaltar que el 31 de diciembre de 1994, se publicaron las reformas a la Constitución, por iniciativa del Ejecutivo Federal, con el firme propósito de fortalecer al Poder Judicial y modificar la organización interna del mismo. Reformas que, Juan de Dios Castro Lozano argumenta, responden a dos cuestiones fundamentales: una es de carácter administrativo, como la designación de magistrados de Circuito y de jueces de Distrito, y la determinación de sus circunscripciones, así como la vigilancia, en cuanto al cumplimiento de su cargo como servidores públicos; y la segunda cuestión, señala, que responde a la de dar mayor

---

<sup>46</sup> MORENO DIAZ, Daniel. Ob. cit. p. 471.

imparcialidad a los integrantes del Poder Judicial para evitar toda posible corrupción, por lo que considera de gran importancia la creación del Consejo de la Judicatura, para que éste se encargue de los asuntos administrativos que el Pleno de la Corte tenía en sus manos.<sup>47</sup>

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, actualmente se compone de 11 Ministros, funciona en Pleno o en Salas, las sesiones de ambas son públicas y excepcionalmente secretas, en los casos en que así lo exijan la moral o el interés público. Ya sea en Pleno o en Salas, tiene la función de resolver los diversos asuntos que se someten a su consideración, pero siempre en relación a la administración de justicia. Podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún juez de Distrito o magistrado de Circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando lo considere conveniente el Ejecutivo Federal, alguna Cámara del Congreso, o el gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe algún hecho que constituya grave violación de alguna garantía individual. Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, puede solicitar al Consejo de la Judicatura Federal que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal; también se faculta a la Suprema Corte para practicar de oficio la averiguación de algún hecho constituya la violación del voto público, únicamente 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, haciendo llegar los resultados de la investigación oportunamente a los órganos competentes; nombrará y removerá a su secretario y demás funcionarios y empleados; el pleno cada cuatro años elegirá de entre sus miembros al Presidente de la Suprema Corte de Justicia, sin la posibilidad de reelección para el periodo inmediato posterior; elaborará su propio presupuesto, mientras que el Consejo de la Judicatura lo hará por el resto del Poder Judicial Federal, (artículo 94 Constitucional).

---

<sup>47</sup> CASTRO LOZANO, Juan de Dios. Reformas al Poder Judicial. 1ª edición. UNAM, México, 1995. p. 59.

No sólo funciona la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver en última instancia las controversias entre particulares; además atenderá la resolución de toda controversia de garantías individuales, cuando se vulnere la soberanía de los Estados y cuando éstos invadan la esfera de la autoridad federal.

El nombramiento de los Ministros, lo realizará el Presidente de la República, para lo cual somete una terna a consideración del Senado, previa comparecencia de los candidatos. La designación se hará en el plazo improrrogable de 30 días y, si no lo hiciere así, el Presidente nombrará alguno que se encuentre en la terna. En el caso que dicha Cámara rechace la totalidad de la terna, el Presidente someterá una nueva y, si también fuese rechazada, entonces ocupará el cargo la persona que el Presidente designe de la misma terna, (artículo 96 Constitucional).

Sistema de nombramiento que se introdujo con la referida reforma de 1994, y como afirma Juan de Dios Lozano: "Lo que también constituye un avance en cuanto a democracia se refiere, pues el sistema anterior consistía en que el Presidente designaba a un Ministro y el Senado sólo aprobaba o rechazaba; y ahora previa comparecencia y examen por el Senado de los tres candidatos propuestos, éste designa al más idóneo".<sup>48</sup>

Entre los requisitos para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia, señala el artículo 95 de la Constitución, el de ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos; tener 35 años cumplidos el día de la elección; una antigüedad mínima de 10 años con título profesional de licenciado en Derecho; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; tener residencia

---

<sup>48</sup> CASTRO LOZANO, Juan de Dios. Ob. cit. p. 60.

en el país dos años anteriores al día de la designación; y no haber ejercido cargo de servidor público un año previo al día de su nombramiento.

La organización interior del Poder Judicial se encuentra regulada por su ley orgánica, sin embargo, en la Constitución se establecen algunas disposiciones al respecto. Las renunciaciones de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia sólo procederán por causas graves; serán sometidas al Ejecutivo Federal y, si las acepta, las enviará para su aprobación al Senado. También las faltas temporales o licencias por más de un mes de los Ministros de la Corte, las conoce el Presidente de la República, con aprobación del Senado y, en sus recesos, la Comisión Permanente.

Los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito, serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, con duración en su cargo por seis años, o si fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, serán privados de sus puestos conforme a los procedimientos que establezca la ley, (artículo 97 Constitucional).

Los Ministros de la Suprema Corte, los magistrados de Circuito, los jueces de Distrito, los respectivos secretarios, los consejeros de la Judicatura Federal, así como los magistrados de la Sala Superior y del Tribunal Electoral, no podrán en ningún caso aceptar ni desempeñar empleo o cargo de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia. Del mismo modo, las personas con los cargos antes mencionados, no podrán, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patronos abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial Federal.



Los Ministros de la Suprema Corte, sólo podrán ser removidos de sus puestos, previo juicio de responsabilidad, en los términos del título cuarto de la Constitución, ya que gozan de inamovilidad durante quince años que dura su nombramiento.

Con base en el artículo 94 Constitucional, también se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación, en los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, integrados con magistrados cuyo nombramiento deriva del Consejo de la Judicatura Federal, pudiendo éste cambiarlos de adscripción. Los titulares de éstos durarán en el ejercicio de su cargo seis años y, si al término de éste fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que la ley establezca, la inamovilidad sólo la pueden adquirir, si al concluir el periodo fueren reelectos o promovidos a cargos superiores.

Es importante señalar que los Tribunales Unitarios de Circuito son encabezados por un solo magistrado y su función primordial es la de atender los asuntos en su carácter de órganos de segunda instancia respecto de los juicios o procesos distintos del amparo, que en primer grado se ventilan ante los jueces de Distrito. Excepcionalmente, cuentan con la función de atender los juicios de amparo promovidos contra actos de otros Tribunales Unitarios de Circuito, que no constituyan sentencias definitivas, en términos de lo previsto por la Ley de Amparo, respecto de los juicios de amparo indirecto promovidos ante el juez de Distrito. En estos, el Tribunal Unitario competente será el más próximo a la residencia de aquél que haya emitido el acto impugnado; lo anterior, de conformidad con el artículo 29 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal. Asimismo, tienen competencia en ciertos casos para conocer del juicio de amparo por la violación de las garantías de los artículos 16, 19 y 20 de la Constitución en materia penal, tal como lo establece el artículo 107, fracción XII, primer párrafo, del mismo ordenamiento.

Los Tribunales Colegiados de Circuito, tienen como titulares a tres magistrados y su función es la de ejercitar el control constitucional a través del conocimiento del amparo indirecto o bi-instancial. Conocen en revisión juicios de amparo sobre cualquier materia, ya sea administrativa, civil, penal, laboral o agraria, independientemente de cualquier modalidad específica proveniente de la cuantía y de la índole de los sujetos procesales (quejoso, tercero perjudicado o autoridades responsables). Mientras que en el amparo directo o uni-instancial, conocen de toda sentencia definitiva penal, civil, administrativa o laboral (laudo), independientemente de cualquier modalidad específica.

Los juzgados de Distrito también son parte del Poder Judicial Federal, sus titulares son jueces nombrados por el Consejo de la Judicatura Federal, el que como a los magistrados de Circuito, los puede cambiar de adscripción. La inamovilidad se les otorga sólo a partir de la ratificación de su nombramiento, una vez que feneció el periodo de seis años que es el tiempo de duración de su encargo.

Estos órganos judiciales federales conocen en primera instancia del amparo indirecto que procede contra cualquier acto de autoridad que no sea una sentencia definitiva, ya sea civil, penal, administrativa o laboral (laudo) o alguna resolución que ponga fin al juicio.

Por lo que hace al Consejo de la Judicatura Federal es un órgano más del Poder Judicial Federal que se implementa dentro del texto constitucional a partir de la reforma del 31 de diciembre de 1994, como ya hemos hecho mención.

El Consejo de la Judicatura es un órgano que tiene como misión central, la de garantizar la independencia del Poder Judicial en su conjunto, lo anterior podemos interpretarlo como la autonomía que requiere el juzgador para decir el derecho a su libre arbitrio. <sup>49</sup>

De tal modo que las principales atribuciones del Consejo son las de velar por la independencia de los jueces y magistrados, así como garantizar la exacta impartición de justicia por parte de los mismos.

El Consejo de la Judicatura se integra por siete miembros, cuatro de ellos provienen del propio Poder Judicial. Uno es el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; dos magistrados, uno por los Tribunales Colegiados, y otro por los Tribunales Unitarios de Circuito, y un juez de Distrito, quienes serán electos mediante insaculación; dos consejeros serán designados por el Senado y uno por el Presidente de la República, (artículo 100 de la Constitución).

Los representantes del Senado y del Presidente de la República deben ser personas que se hayan distinguido por su capacidad, honestidad y experiencia en actividades jurídicas, además deben reunir los requisitos que señala el artículo 95 de la Constitución en el que se requiere ser mayores de treinta y cinco años de edad; tener más de diez años con título profesional de abogado; residencia mayor a dos años en el país; y no haber sido Secretario de Estado, Jefe de Departamento Administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal, gobernador de un Estado o Jefe del Distrito Federal durante un año previo a su nombramiento.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

---

<sup>49</sup> MELGAR ADALID, Mario. Reformas al Poder Judicial. 1ª edición. UNAM. México, 1995. p. 118.

El Presidente del Consejo de la Judicatura Federal será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, y durará en su cargo cuatro años. Los otros seis consejeros durarán cinco años, sin que puedan ser reelectos y serán sustituidos. Durante su cargo, los consejeros no podrán ser removidos, ni tampoco podrán aceptar ningún otro que sea remunerado, además de que cuentan con las mismas características de autonomía, imparcialidad y responsabilidad que los Ministros de la Corte.

El Consejo tiene facultades legislativas, judiciales y administrativas; en cuanto a las legislativas, puede expedir acuerdos generales sobre juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito, su distribución territorial, competencia por materias, y dar bases para la carrera judicial. De entre sus facultades administrativas, están la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces. La Suprema Corte sólo puede revisar que la adscripción y remoción hayan sido hechos conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Algunas de sus facultades judiciales son las de remoción de jueces y magistrados, pues esto constituye un acto judicial y no administrativo.

El Consejo funciona en Pleno o en Comisiones y su función esencialmente es la de: a) determinar el número, división en circuitos, competencia territorial y especialización por materia de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, y de los juzgados de Distrito; b) elaborar el presupuesto del Poder Judicial de la Federación, con excepción del correspondiente a la Suprema Corte de Justicia, que elaborará su propio presupuesto; c) averiguar la conducta de un juez o magistrado federal; y d) la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia.

Las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal son definitivas e inatacables, salvo las que se refieren a la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces, las cuales sí pueden ser revisadas ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia.

En síntesis, podemos referirnos a las funciones del Consejo de la Judicatura como el órgano encargado de administrar, vigilar y disciplinar al Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que aún cuando forma parte del Poder Judicial su función no es jurisdiccional sino administrativa.

A partir de las reformas constitucionales del pasado agosto de 1996 a que nos hemos referido, se reformó al artículo 99, el que ahora regula la organización y funcionamiento del nuevo órgano del Poder Judicial Federal, denominado "Tribunal Electoral". Surge con el carácter de máxima autoridad jurisdiccional de su materia, y como un órgano especializado del Poder Judicial.

Funcionará con una Sala Superior, así como con Salas Regionales, y sus sesiones de resolución serán públicas. La Sala Superior se integrará por siete magistrados electorales; y el Presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior de entre sus miembros para el ejercicio de su función que será de cuatro años.

Las resoluciones del Tribunal Electoral serán definitivas e inatacables sobre impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores; impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de la República que se resolverán en única instancia por la Sala Superior, misma que realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y una vez resueltas, en su caso, las impugnaciones que se hubieren interpuesto, declarará la validez de la elección y del candidato que haya obtenido el mayor número de votos; impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal,

distintas a las antes señaladas, que violen normas constitucionales o legales; las impugnaciones de actos o resoluciones definitivas y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones; las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos políticos electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país; los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal o sus servidores; los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal y sus servidores; y sobre la determinación e imposición de sanciones en la materia.

Corresponderá a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal la administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral, que será integrado por el Presidente del Tribunal Electoral y presidido por el mismo, un magistrado Electoral de la Sala Superior designado por insaculación, y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal.

El Tribunal Electoral propondrá al Presidente de la Suprema Corte de Justicia para su inclusión en el proyecto de Presupuesto del Poder Judicial de la Federación. También expedirá su propio Reglamento Interno, y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento.

La reforma establece también que para la elección de los magistrados que integrarán la Sala Superior y las Salas Regionales, serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, situación con la que el Presidente de la República pierde la facultad de proponer magistrados para el Tribunal Electoral, y lo que evita la preferencia que el máximo mandatario pueda tener sobre algunas personas en particular.

La reforma incluye las bases sobre las cuales podrán fijarse criterios de jurisprudencia obligatorios en la materia, y cómo resolver posibles contradicciones en las tesis que sustenten las Salas del Tribunal o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siendo este último, el que decida en definitiva cuál tesis debe prevalecer.

Finalmente, la reforma establece que los magistrados electos que integren la Sala Superior deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley constitucional, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y durarán en su cargo diez años improrrogables. Asimismo, las renunciaciones, ausencias y licencias de los magistrados electorales de la Sala Superior, se tramitarán ante la misma Sala.

Los magistrados electorales integrantes de las Salas Regionales, deberán cubrir los requisitos que señala la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Magistrado del Tribunal Colegiado de Circuito, con duración en su cargo de ocho años improrrogables.

Por lo que toca al órgano jurisdiccional local de esta entidad, se encuentra a cargo del Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, que ejercerán la función judicial del fuero común, tal como lo preceptúa el párrafo quinto del texto vigente del artículo 122 Constitucional.

El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal se compondrá del número de magistrados que señale la Ley Orgánica respectiva. Serán los mismos requisitos para ser magistrado del Tribunal, que los que exige la Constitución para ser Ministro de la Suprema Corte, además de haberse distinguido en el ejercicio profesional o en el ramo judicial.

Para cubrir las vacantes a cargo de magistrado, el Jefe de Gobierno someterá una propuesta para que la Asamblea Legislativa decida. La duración en el desempeño del cargo de magistrado es de seis años, pudiendo ser ratificados por la Asamblea; y si es así, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de la Constitución.

El Consejo de la Judicatura local, por su composición y funciones, es muy semejante al federal, así lo afirma en los términos siguientes Héctor Fix-Zamudio: "Ejerce funciones tan amplias el Consejo de la Judicatura Federal, con la diferencia de que su intervención en la administración y vigilancia del Poder Judicial del Distrito Federal se extiende también, en algunos aspectos, a la cabeza de éste, es decir, el Tribunal Superior de Justicia, pues de acuerdo con la Constitución interviene en la designación de los magistrados y en la administración de este Tribunal."<sup>50</sup>

El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, será el órgano que se encargue de la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y de los demás órganos judiciales y será también el que se encargue de realizar la designación de los jueces de primera instancia, y a los que se creen con otra denominación en el Distrito Federal. Los ramos de los jueces de primera instancia en el Tribunal Superior de Justicia son en las materias civil, familiar, penal, y del arrendamiento inmobiliario. Sin olvidar que también dependen de dicho Tribunal, los juzgados de única instancia o de paz, que conocen sólo en materia civil y penal.

El Consejo de la Judicatura local, cuenta con siete miembros, uno es el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien preside el propio Consejo, los restantes serán un magistrado, un juez de primera instancia, y un juez de paz, ambos elegidos por insaculación, uno designado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y otros dos designados por la Asamblea Legislativa. Todos

---

<sup>50</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor y FIX-FIERRO, Héctor. El Consejo de la Judicatura. 1ª edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México, 1996. p. 72.



los consejeros deberán reunir los requisitos exigidos para ser Magistrado y durarán cinco años en su cargo, sin derecho a ser reelectos.

En el Distrito Federal existen otros órganos de gobierno con carácter administrativo, que realizan funciones jurisdiccionales, ya que su actuación es con la finalidad de resolver controversias entre dos o más personas, o entre particulares y servidores de la Administración Pública; como lo son:

- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal;
- El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje;
- La Junta Local de Conciliación y Arbitraje;
- Las Delegaciones Políticas; y
- El Ministerio Público del Distrito Federal

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo tiene plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal, así lo establece la base quinta del artículo 122 constitucional. De igual modo, se prevé en el artículo 1° de su Ley que "El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y competencia que esta Ley establece"

Se compone de una Sala Superior integrada por cinco magistrados, y por tres Salas de tres magistrados cada una, que podrán aumentarse en dos más, formadas por tres magistrados supernumerarios cuando el servicio lo requiera, a juicio de la Sala Superior

Será el Presidente de la República quien, a proposición del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y con la aprobación de la Asamblea de Representantes, quien nombre a los

magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Dichos magistrados son elegidos para un período de seis años, pudiendo ser reelectos.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es el encargado de dirimir las controversias que se susciten entre el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores (apartado B, del art. 123 Constitucional).

La Junta Local de Conciliación y Arbitraje es el órgano que se encarga de dirimir los conflictos laborales que surjan en el Distrito Federal respecto de industrias que no sean de jurisdicción federal. Funciona en pleno o en juntas especiales, se integra por un representante del gobierno, uno de los trabajadores u otro de los patrones. El Presidente de la Junta es nombrado por el Ejecutivo Federal.

"Para la expedita y eficiente atención de las necesidades y demandas sociales; una más equitativa y eficaz prestación de los servicios públicos, sustentada en la rápida toma de decisiones; el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y materiales; y una adecuada distribución del gasto público, la administración pública del Distrito Federal contará con órganos administrativos desconcentrados en cada demarcación territorial, con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denominará Delegación del Distrito Federal". (Así lo estipula el artículo 104 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal).

El delegado es nombrado y removido por el Jefe del Distrito Federal, quien someterá dicho nombramiento a ratificación de la Asamblea Legislativa. Hemos dejado asentado que, a partir de las elecciones de 1997, las designaciones de los delegados serán hechas de manera indirecta, y hasta el año 2000, será directamente.

Por último, el Ministerio Público es a quien incumbe la persecución de los delitos y la representación de los intereses de la sociedad. Es presidido por el Procurador General de Justicia, quien es nombrado por el Jefe del Distrito Federal, con la aprobación del Presidente de la República.

### II.3.- El acto de gobierno.

Inicialmente al acto de gobierno se le conoce también como "político", este último vocablo es un adjetivo, mientras que "gobierno", es un sustantivo, por lo que no procedería comparar sus significados. Dichos términos han dado origen a innumerables discusiones doctrinales, y a grandes problemas de carácter jurídico.

Lo político, es el fenómeno social que comprende todo lo referente al poder público; y la política, es toda actividad realizada por los gobernantes para sostener el poder estatal, o por los particulares con el fin de obtener ese poder, así sea parcialmente; o bien, como la dirección de los asuntos públicos.

De acuerdo con este criterio, ambas acepciones son diferentes una de la otra, pues tienen un significado distinto. Criterio que sostiene el autor Roberto Ríos Elizondo, en su libro denominado "El acto de gobierno", quien se opone a calificar al acto de gobierno como político, y manifiesta: "No podemos aceptar la expresión acto político como sinónimo de "acto de gobierno", porque tienen un significado distinto. En efecto, este último, a diferencia de aquél, no tendrá ninguna aplicación en la finalidad de obtener o conservar el poder, pues sólo consistirá en ciertas manifestaciones de voluntad de órganos públicos situados, en el más alto nivel jerárquico, particularmente el Jefe del Estado, y de las cuales algunos autores afirman que no son administrativas, porque tienen una naturaleza especial."<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> RÍOS ELIZONDO, Roberto. El Acto de Gobierno. 1ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1967. p. 388.

Otros autores consideran que son lo mismo los actos de gobierno o políticos, que el acto administrativo, pero nosotros, sin entrar al estudio de esta controversia, y para fines prácticos vamos a utilizar como sinónimos ambas expresiones. Algunos autores sostienen que los actos de gobierno son los que el Estado realiza por motivos políticos; otros son los que derivan directamente de leyes constitucionales, y que los actos administrativos son los derivados de la legislación ordinaria. Hay quienes argumentan que los actos de gobierno son los que derivan de las facultades del Ejecutivo, y los administrativos se basan en los lineamientos de los reglamentos.

De acuerdo con Francisco Porrúa Pérez, todos los actos políticos o de gobierno son discrecionales, ya que nacen del Ejecutivo cuando éste hace uso de sus facultades de ese orden, sin embargo, dentro de las mismas facultades discrecionales también existen actos administrativos. Por lo que nosotros podemos decir a modo personal, que los actos administrativos son el género, ya que todo acto que derive de él es sólo un aspecto de la función administrativa, y la especie, la constituyen los actos políticos o de gobierno, que también derivan de dicha función administrativa, pero únicamente con la finalidad de proteger los intereses más altos del Estado.

a) Definición.

Consideramos la definición de actos de gobierno o políticos, que expone el autor Miguel S. Marienhoff, y que literalmente dice: "Todo acto del Poder Ejecutivo, atinente a la marcha o funcionamiento común u ordinario de la Administración por principio es un acto administrativo; los actos que no reúnan dichas características, sino que tengan por objeto finalidades superiores o trascendentes para el funcionamiento del Estado, en principio deben conceptuarse actos de gobierno o políticos."<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> MARIENHOFF, Miguel S. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Editorial Abeledo-Perrot, S.A. Buenos Aires, 1981. p. 698.

El maestro Francisco Porrúa Pérez los define como: "Todos los actos que se dan y se justifican en vista de los intereses supremos del Estado y que se manifiestan en virtud de las facultades discrecionales o extraordinarias del gobierno legítimamente ejercitadas. Estos actos de alta categoría de gran trascendencia para la vida del Estado, son los actos de gobierno o actos políticos."<sup>53</sup>

Si bien, el concepto de gobierno abarca simultáneamente la actividad de los tres órganos esenciales del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial), cuando se habla de actos de gobierno o políticos, se refiere sólo a cierta especie de actos emitidos por el Poder Ejecutivo. Por lo tanto, los órganos administrativos menores no pueden emitir actos de gobierno o políticos, pues los mismos, sean centralizados o descentralizados, únicamente tienen atribuciones administrativas, y no políticas o de gobierno. Dichos órganos sólo podrían realizar las medidas de gobierno o políticas dispuestas por el Presidente de la República o los gobernadores, en cuanto estos les atribuyen válidamente competencia para ello. En base a lo anterior, afirmamos que el acto de gobierno o político sólo puede ser emitido por el Presidente de la República, no por los órganos inferiores, pues tienen atribuciones de administración, y no políticas o de gobierno.

"El Poder Ejecutivo no puede emitir actos de gobierno o políticos extraños al ordenamiento jurídico positivo vigente en el Estado. Este orden jurídico positivo ha de hallarse representado, en primer término, por disposiciones de la Constitución y, en segundo término, por disposiciones de la legislación."<sup>54</sup>

Como podemos observar, tales actos no puede emitirlos el Ejecutivo sin contar con su base legal que deriva de la propia Constitución y, desde luego, se basará también en lo dispuesto por los correspondientes ordenamientos de carácter secundario.

---

<sup>53</sup> PORRUA PEREZ, Francisco. Ob. cit. p. 406.

<sup>54</sup> MARENHOFF, Miguel S. Ob. cit. p. 702.

Los actos de gobierno, son clasificados como los que no producen efectos particulares ni generales y son emitidos desde el más alto rango jerárquico, esto es, aquellos que realiza el Poder Ejecutivo Federal, cuyas características lo diferencian del acto administrativo, como por ejemplo, cuando corra peligro la Nación, existe la posibilidad de la suspensión de garantías individuales, en cuyo caso no procede recurso alguno contra el acto emitido, pues resultaría un obstáculo para actuar con eficacia en una situación de emergencia.

Lo que acontece en la realidad, es que el titular del Ejecutivo aplica esencialmente las normas jurídicas constitucionales que no afectan la esfera jurídica de los particulares, mismas que no dan lugar a situaciones contenciosas ante el orden administrativo o civil. Tal es la justificación que se da a la improcedencia de algún recurso ante los Tribunales por cualquier acto emitido por el Presidente de la República.

**b) Elementos.**

El acto de gobierno o político es un acto jurídico, porque tiene por objeto esencial y directo, producir efectos de derecho respecto a terceros. Dichos efectos trascienden de la esfera interna de la Administración Pública, ubicándose en lo externo de la misma.

En todos sus aspectos debe encuadrar en el ordenamiento jurídico general del Estado; de ahí que dicho acto no implica una actividad enteramente libre del Ejecutivo, y que no pueda basarse en el libre albedrío de quien lo emita.

La voluntad no debe estar viciada, ya que el Ejecutivo debe tener competencia para emitir el acto. El acto de gobierno o político debe reunir las formas requeridas en la especie; y su objeto o contenido debe ser lícito, es decir, encuadrado en el ordenamiento jurídico vigente.

El acto de gobierno se rige fundamentalmente por el Derecho Público, y sólo a falta de las respectivas normas o principios de éste, podrá recurrirse, tal como sucede en los actos administrativos, a las reglas o principios de carácter general contenidas en el Derecho Privado.

No habiendo normas especiales o expresas para los actos de gobierno o políticos, como criterio general rigen respecto a tales actos, los mismos principios aplicables en materia de actos administrativos y, a la inversa, los requisitos para que los actos administrativos adquieran validez y eficacia, o sea, para que adquieran perfección, son aplicables en materia de actos de gobierno o políticos.

La unilateralidad caracteriza al acto de gobierno, ya que su formación o nacimiento sólo depende de la voluntad del Ejecutivo. Esto significa que no hay actos de gobierno o políticos bilaterales. Dichos actos generalmente se dictan de oficio, es decir, por iniciativa del propio Poder Ejecutivo, por ejemplo, la expulsión de un extranjero indeseable, sin embargo, el acto puede ser emitido a petición de un administrado, sin que esto altere el carácter unilateral de la decisión. Por otra parte, puede ser individual o particular, pues favorece a una o varias personas determinadas. Puede ser general o abstracto, es decir, ya que sus efectos alcanzan a todas las personas indeterminadamente, que se encuentren en la misma situación, por ejemplo, medidas especiales de policía.

#### c) Importancia.

El titular del Poder Ejecutivo, es el encargado del órgano del Estado para conducir su gobierno en representación de la población y para lo cual fue electo, pero dicha tarea la realiza con ayuda de un equipo humano y con la organización que se determina en la administración pública y, sobre todo, con apego a las normas jurídicas vigentes. En virtud de la naturaleza jurídica de dicha función, el Jefe del Estado tiene ciertas atribuciones especiales concedidas por la propia

Constitución que originalmente no deriva en efectos individuales, y dentro de los cuales se incluyen a los actos de gobierno o políticos. Por ejemplo, las iniciativas de leyes que el titular del Ejecutivo envía al Poder Legislativo, que más adelante causarán efectos concretos sujetos a control jurisdiccional, de tal suerte, que éstos puedan ser impugnados ante los tribunales competentes y, como ya dijimos, sólo cuando afecten los derechos, ya sea de los individuos en particular o de la colectividad en general. Entonces surge la interrogante del por qué no son impugnables los actos provenientes del Poder Ejecutivo.

Consideramos que en cuanto al sometimiento de control jurisdiccional de los actos de gobierno o políticos, deben ser revisados los sistemas jurídicos de los países en que no permiten ejercer acción alguna contra ciertos actos emitidos por el Poder Ejecutivo, a lo que se le denomina como "inmunidad jurisdiccional", pues ello afecta las garantías de defensa y de audiencia del ciudadano, siendo éstas de las más importantes que protegen la esfera jurídica del gobernado en un Estado de Derecho. De tal forma, la opinión de los gobernados es la base más importante de su gobierno, y más aún, cuando es afectado por un acto emanado por titular del ejecutivo federal, ya sea contra una persona física o moral. Por lo que creemos que es de gran importancia que en estos casos deba admitirse la reclamación del afectado o afectados, y ser analizada para que así se aplique la ley con corrección, de modo que esté apegado al principio de legalidad con el cual se evita el abuso del poder que en un momento dado se pudiera ejercer. El anterior criterio lo sigue al autor Roberto Ríos Elizondo, al expresar que todo acto del Poder Ejecutivo debe estar sujeto a control jurisdiccional, de tal manera que pueda ser impugnado ante los tribunales o autoridades administrativas, en el caso que se cause agravio a los derechos individuales.<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> RÍOS ELIZONDO, Roberto. Ob. cit. p. 422.



En el Derecho positivo mexicano se establece claramente en el texto constitucional los actos que ejercerá el Presidente, sin que obviamente se mencione si son actos políticos o de gobierno y, por mencionar algunos ejemplos, citaremos la firma de tratados internacionales, la declaración de guerra, visitas al extranjero, etc.

Nosotros concluimos con la idea de que todo acto derivado del Poder Ejecutivo, de un modo u otro repercutirá sobre los individuos integrantes de la sociedad para la cual ha de administrar o gobernar; de tal suerte, los destinatarios de su actuación pueden resultar lesionados en su esfera jurídica. Por lo anterior, debe someterse al control jurisdiccional el desempeño del ejecutivo, en virtud de que su esfera de competencia se encuentra limitada a las atribuciones que expresamente emanan de la Constitución Política y ante cualquier exceso o abuso de poder no hay razón por la cual haya de quedar exento de escrutinio y, en su caso, fincarle las correspondientes responsabilidades.

### CAPITULO III.

#### LA PARTICIPACION CIUDADANA EN LAS ACTIVIDADES GUBERNATIVAS.

##### III. 1.- Ciudadano en el Derecho positivo mexicano.

###### a) Concepto de ciudadanía.

Los habitantes del país pueden ser mexicanos o extranjeros, y el hecho de ser mexicano implica ser sujeto de las obligaciones que al respecto señala el artículo 31 de la Constitución General.

Etimológicamente se entiende por ciudadano, al individuo -hombre o mujer- perteneciente al grupo social estructurado políticamente y dotado de soberanía, esto es, al Estado; definición que el Diccionario Jurídico Mexicano considera no aceptable, y ajeno a la técnica jurídica, derivado de la confusión doctrinal y legislativa entre los conceptos de Estado y Nación.

Sin embargo, el concepto jurídico admitido en dicho Diccionario es el siguiente: "Utilizando las palabras de un clásico, Niboyet, se puede sostener que la ciudadanía es el vínculo jurídico y predominantemente político que relaciona a un individuo con un Estado."

En relación con los derechos políticos del ciudadano, la define como: "La ciudadanía es la cualidad jurídica que tiene toda persona física -hombre y mujer- estatal o "nacional" de una comunidad soberana, que le permite participar en los asuntos políticos de su Estado; básicamente en el proceso democrático de designación de funcionarios públicos de elección y en el ejercicio de las atribuciones fundamentales de los órganos del propio Estado." <sup>56</sup>

Al concepto de ciudadano se le han dado varios significados y generalmente se le identifica con el de nacionalidad, a pesar de que ambos conceptos son diferentes, ya que la nacionalidad es entendida como el vínculo que liga a un individuo con un Estado determinado, mientras que la

---

<sup>56</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo A-CH. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Comentada por VENEGAS TREJO, Francisco, 9ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1996. p. 468.

ciudadanía está relacionada con la idea de la nacionalidad. Luego entonces, podemos aseverar que todo ciudadano es nacional, pero no todo nacional es ciudadano; por lo tanto, la ciudadanía es un presupuesto de la nacionalidad, que al mismo tiempo exige ciertos requisitos para encontrarse en tal calidad.

Consideramos también el concepto de ciudadanía que expone el maestro Daniel Moreno en su Diccionario de Política, quien lo define de la siguiente manera: "Es la calidad política que le permite participar en el proceso de integración de los elementos del poder de un Estado, y de todos los asuntos relacionados con el gobierno. También se usa en el sentido de conjunto de los ciudadanos de una región o de un país. Ser ciudadano implica ser sujeto de derechos y obligaciones y requiere ciertos requisitos de origen o radicación y edad. Tiene relación estrecha con el sufragio."<sup>57</sup>

Es importante mencionar que el término de ciudadanía se le atribuye al conjunto de ciudadanos que conforman el pueblo, en el cual reside la soberanía nacional. En conclusión, la soberanía comprende la calidad jurídico-política del "nacional" y la del "ciudadano", como los sujetos que conforman al cuerpo político electoral del Estado. Para nosotros la ciudadanía es un atributo del nacional de carácter cívico, que permite a los habitantes de un Estado con tal calidad jurídica, participar en los actos de gobierno, condicionados al cumplimiento de ciertos requisitos que a continuación procedemos a puntualizar.

#### b) Requisitos constitucionales para ser ciudadano.

En el caso de nuestro país, satisfacer los requisitos para adquirir la calidad de ciudadano, conlleva conceder al sujeto determinados derechos y, a su vez la exigencia de ciertas obligaciones que al respecto el artículo 34 Constitucional estatuye: "Son ciudadanos de la

---

<sup>57</sup> MORENO, Daniel. Diccionario de Política. 1ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, S.A. México, 1980, p. 56.

República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan además, los siguientes requisitos:

- I. Haber cumplido 18 años, y
- II. Tener un modo honesto de vivir."

Como indicamos, la ciudadanía presupone la nacionalidad, esto significa que todos los ciudadanos como condición previa e indispensable deben ser mexicanos. Pero no todos los mexicanos son ciudadanos, porque además se requiere cumplir lo preceptuado por las fracciones I y II del artículo de referencia.

Nuestra Constitución indica que la edad requerida para adquirir la calidad de ciudadano es la de tener 18 años cumplidos, ya que constituye la edad límite inferior a partir de la cual el mexicano ya está preparado tanto física, psicológica y culturalmente, para hacer frente a sus obligaciones ciudadanas.

Por otra parte, como condición sine qua non, también el mencionado precepto constitucional exige tener un modo honesto de vivir, que equivale a vivir con compostura, decencia, recato, pudor, moderación y decoro. Lo cual implica que es una obligación ética del ciudadano mexicano, que debe cumplirla en todas sus conductas externas como miembro de la sociedad en la que se interrelaciona.

Además, el mexicano que haya cumplido la edad mínima de 18 años y tenga un modo honesto de vivir, por encontrarse en tal calidad jurídica, trae aparejada una serie de prerrogativas y obligaciones que se consignan en los artículos 35 y 36 constitucionales respectivamente.

Por prerrogativa entendemos, que es la calidad distintiva de las personas que se encuentran en determinada situación y, que en cierto modo, puede significar un privilegio que al mismo tiempo se traduce en derechos y obligaciones.

**\*Son prerrogativas del ciudadano:**

- I. **Votar en las elecciones populares;**
- II. **Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;**
- III. **Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;**
- IV. **Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes, y**
- V. **Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición."**

**\*Son obligaciones del ciudadano de la República:**

- I. **Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes.**  
**La organización y el funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana son servicios de interés público, y por tanto, responsabilidad que corresponde al Estado y a los ciudadanos en los términos que establezca la ley;**
- II. **Alistarse en la Guardia Nacional;**
- III. **Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley del distrito electoral que le corresponda;**

IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos, y

V. Desempeñar los cargos concejiles del Municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado\*.

Tanto el voto activo como el pasivo son derechos y deberes de todo ciudadano, pues si bien, es una prerrogativa de éste el poder votar en las elecciones populares, también lo es el de ser votado y nombrado para el ejercicio de los cargos de elección popular para los que resulte electo. De igual manera se establece como prerrogativa la de asociarse para tomar parte en asuntos políticos del país, tomar las armas en defensa de la República, y ejercer el derecho de petición ante las autoridades.

No podemos pasar por alto que en texto del artículo 6°, del Estatuto de Gobierno se preceptúa que son ciudadanos del Distrito Federal, los mexicanos que tengan además la calidad de vecinos u originarios del mismo. De lo que inferimos que el legislador quiso complementarlo con lo establecido por el artículo 34 Constitucional.

En términos del Estatuto de Gobierno, son originarios del Distrito Federal, las personas nacidas dentro de su territorio (artículo 4°); y son vecinos del mismo, los habitantes que residan en él por más de seis meses, con excepción del desempeño de cargos públicos de representación popular o comisiones de servicio que les encomiende la Federación o el Distrito Federal, fuera de su territorio, (artículo 5°).

A lo que María del Pilar Hernández comenta: "...para la determinación de aquellas personas que se consideran como originarias del Distrito Federal, se tiene en cuenta el elemento físico del

territorio, en consecuencia, cabe señalar que priva el ius soli haciéndose abstracción del ius sanguinis o derecho de la sangre.”<sup>58</sup>

c) Algunas garantías del ciudadano.

Dentro de las garantías individuales que se consagran en el Título Primero, del Capítulo I de la Constitución, las que protegen los derechos políticos de los individuos que cuentan con la calidad jurídico-política de “ciudadano”, son las siguientes:

Inicialmente en el artículo 1°, se establece que en los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que le otorga la Constitución, las que no podrán restringirse ni suspenderse, sólo en los casos y con las condiciones que las misma establece en el artículo 29. El precepto Constitucional aludido, estatuye la protección que el estado mexicano otorga a todo individuo sin distinción de nacionalidad, sexo, edad, raza o creencia religiosa.

En el artículo 8° se consagra otra garantía para los ciudadanos, en relación con el derecho de petición, consistente en la potestad que tiene todo individuo de acudir ante cualquier autoridad formulando una solicitud por escrito de manera pacífica y respetuosa, la que adoptará el carácter de “*petición*”, misma a la que deberá recaer un acuerdo por escrito de la autoridad a quien se haya dirigido; y además debe ser en un breve término, entendiéndose por éste, aquél en que racionalmente pueda conocerse una petición y acordarse sobre la misma. En relación con la fracción V del artículo 35 Constitucional, se establece como una prerrogativa del ciudadano, la de ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

“El derecho de petición consiste en la facultad que tiene el gobernado para poder dirigirse a la autoridad solicitando algo, y el deber correlativo impuesto a quienes ejercen el poder público de contestar por escrito los procedimientos. Lo anterior no significa que los peticionarios tengan

---

<sup>58</sup> Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Comentado por IERNANDEZ, María del Pilar. Ob. cit. p.p. 7-8.

derecho a que se les acuerde favorablemente lo solicitado, sino a que sólo se dé contestación a sus escritos.”<sup>59</sup> Razonamiento que hace el Doctor Rabasa, basado estrictamente en lo estipulado en el artículo 8°, ya que en el mismo, no se precisa que la petición que realice el ciudadano mexicano a cualquier autoridad, tenga que ser acordado de manera favorable.

Por otro lado, el mencionado artículo limita el derecho de petición al estipular: “...pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República”, esto significa que las personas que no sean mexicanos ni ciudadanos, de acuerdo a los artículos 30 y 34 de la propia Constitución no podrán ejercer ese derecho. Por lo tanto, todos los extranjeros o mexicanos no ciudadanos que realicen una solicitud en materia política, no serán atendidos en sus peticiones, por parte de la autoridad.

El artículo 9° del mismo ordenamiento, consagra la garantía de asociación, al estatuir: “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. Asimismo, en la fracción III del artículo 35, se establece como una prerrogativa de los ciudadanos: “Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país”.

“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 hiciera uso de violencia o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.”

---

<sup>59</sup> RABASA, Emilio O. y CABALLERO, Gloria. Ob. cit. p. 57.



Este artículo utiliza la expresión de "asociarse o reunirse". Asociarse implica la potestad que tienen los individuos de unirse en forma permanente para constituir una persona moral que tiende a la consecución de determinados fines; y, por el contrario, el derecho de reunión es de carácter transitorio, independientemente de que su existencia se condicione a la realización de un fin concreto y determinado.

Tanto el derecho de asociación como el de reunión, se deben ejercitar en forma pacífica y tener un objeto lícito, o sea, que se realice de manera tranquila y ordenada para la consecución de sus fines; además, su objeto debe ser lícito, esto es, que no vayan contra las buenas costumbres o las normas de orden público. Así pues, sólo los ciudadanos mexicanos pueden ejercitar este derecho para tomar parte en los asuntos políticos del país, ya que por razones obvias, estos son los integrantes del gobierno nacional, ya en calidad de gobernantes o de gobernados.

### III.2.- Participación ciudadana en los actos de gobierno.

Las expectativas de participación de los ciudadanos del Distrito Federal no se agotan con la sola elección que hacen del Presidente de la República cada seis años, ni con la de los diputados y senadores, o de los representantes a la Asamblea, de ahí que enviara la Comisión de Participación Ciudadana de la Asamblea de Representantes, la iniciativa de Ley de Participación Ciudadana, publicada por decreto de 12 de junio de 1995 en el Diario Oficial de la Federación.

La base constitucional de la aducida Ley, se encontraba implícita en el inciso e) de la fracción I del artículo 122, que apareció por vez primera en las reformas al mismo ordenamiento, el 25 de octubre de 1993, en el Diario Oficial de la Federación. Dentro del texto del artículo en comento, se encontraba la figura de los Consejos de Ciudadanos, que es importante mencionar que ya desapareció del marco constitucional, derivado de la reforma política hecha a la Ley

Fundamental, el pasado 22 de agosto de 1996, en virtud del fracaso rotundo de las elecciones del 12 de noviembre de 1995, así como lo fue en el ejercicio de sus funciones.

Aún queda pendiente que se reformen diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, algunas de ellas, en relación a la desaparición de la figura de los Consejos de Ciudadanos y otras, sobre las funciones del Jefe de Gobierno; lo mismo para la Ley de Participación Ciudadana que no desaparece, sino que se le implementarán las adecuaciones necesarias para que siga regulando la participación de los habitantes de la entidad con nuevas figuras de representación vecinal que vigilen, supervisen, evalúen y aprueben las acciones de gobierno.

Al respecto, tomamos de referencia la nota presentada por María de Jesús Alejandro de la Revista Asamblea, en donde menciona que en fecha 7 de noviembre de 1996 la Asamblea de Representantes tuvo la siguiente actividad: "Se presentó ante el Congreso de la Unión la versión definitiva de la iniciativa de Ley sobre la Reforma Electoral, quedando sentadas las bases para la organización de los comicios en el DF en 1997. La iniciativa especifica en ocho transitorios, pautas para el financiamiento de los partidos con miras a la elección local; condiciones y plazos para presentar coaliciones y el mecanismo de elección indirecta de delegados. *Asimismo se derogan todos los artículos del Estatuto de Gobierno referidos a la elección de los consejeros ciudadanos.*"<sup>60</sup>

Posteriormente, en fecha 19 de noviembre se aprobó el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones, dentro de las cuales se incluye al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. En fecha 27 del mismo mes y año, la Asamblea de Representantes aprobó un punto para que una comisión especial de asambleístas elaborara una

---

<sup>60</sup> ALEJANDRO, María de Jesús. "Política". ASAMBLEA. Órgano de difusión de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Primera Legislatura. Vol. No. 2. Noviembre de 1996. p. 36.

propuesta de adecuación al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la cual sería enviada al Congreso de la Unión, en el que se propone incorporar una nueva figura de participación ciudadana, que incluya nuevas formas de integración de tales órganos como parte de una municipalización del Distrito Federal, que se concretará con la elección directa de delegados en el año 2000.

En relación a la figura de los Consejos Ciudadanos dentro del texto constitucional, literalmente se expresaba:

“Artículo 122.

Fracción I. Corresponde al Congreso de la Unión expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en el que se determinarán:

e) Las bases para la integración, por medio de elección directa en cada demarcación territorial, de un consejo de ciudadanos para su intervención en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación, de aquellos programas de la administración pública del Distrito Federal que para las demarcaciones determinen las leyes correspondientes. La Ley establecerá la participación de los partidos políticos con registro nacional en el proceso de integración de los *consejos ciudadanos*”.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (publicado el 26 de julio de 1994), en su Capítulo II, intitulado “De los derechos y obligaciones de los ciudadanos”, estableció como derecho de todo ciudadano el de votar y ser votado, en los términos de la Constitución, del Estatuto de Gobierno, y de las leyes para los cargos de representación popular y los de *consejeros ciudadanos* en las demarcaciones territoriales.

En su artículo 22 también se estipuló: "Los ciudadanos del Distrito Federal participarán a través de los *Consejos de Ciudadanos* que se integren para cada Delegación, en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso aprobación, consulta u opinión de aquellos programas de la administración pública del Distrito Federal, que para las Delegaciones determinen las leyes y este Estatuto".

Asimismo, se indicó en el artículo décimo séptimo transitorio, que las elecciones de los *Consejos Ciudadanos* se realizarían en el año de 1995, el segundo domingo del mes de noviembre, y que su fecha de instalación sería en diciembre, en la fecha que señalara la ley que expidiera la Asamblea de Representantes.

En el artículo décimo primero transitorio de la Ley de Participación Ciudadana se dispuso que: "Los Consejeros Ciudadanos electos en el año de 1995, desempeñarán sus funciones desde el 15 de diciembre de este año hasta el tercer sábado del mes de agosto de 1997", lo implica que continuarán vigentes sus funciones hasta el 16 de agosto del presente año.

La Ley en comento contempla 150 artículos, dividida en tres títulos y 12 artículos transitorios. En su parte fundamental se refiere a la institución de los *Consejos de Ciudadanos*, además de otras nuevas figuras de representación ciudadana que no existían en el Distrito Federal, como las de Audiencia Pública, Difusión Pública, Colaboración Ciudadana, Consulta Vecinal, Quejas y Denuncias de los ciudadanos y lo referente a los órganos de representación vecinal que se componen de los jefes de manzana y las asociaciones de residentes.

La finalidad primordial por la que se creó esta ley fue la de propiciar la participación de los ciudadanos, encauzándola a través de las distintas instituciones que regula, esto es, su propósito fundamental es el de procurar mayor representación y participación de los habitantes

en los asuntos públicos del Distrito Federal, de tal modo que el contenido de ésta, se canalizó a la generación de instituciones que dieran impulso a la participación ciudadana y que al mismo tiempo les otorgara la oportunidad de tener injerencia en las actividades gubernativas de su entidad.

A continuación vamos a realizar un breve repaso de cada una de estas instancias de participación, para posteriormente concluir si su instauración fue o no pertinente para la tan pretendida reforma democrática del gobierno del Distrito Federal.

a) Los Consejeros Ciudadanos.

El artículo 35 de la Ley de Participación ciudadana dispone que: "Se integrará un Consejo de Ciudadanos como órgano de representación vecinal y de participación ciudadana en cada Delegación del Distrito Federal, por el voto libre, secreto y personal de los ciudadanos vecinos de las mismas, en elección directa, para su intervención en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación de aquellos programas de la administración pública del Distrito Federal que para las Delegaciones determinen el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y las leyes."

"Los Consejos de Ciudadanos son órganos de representación vecinal y de participación ciudadana para la atención de los intereses de la comunidad delegacional en relación a las necesidades y calidad de los servicios relativos al entorno del lugar de residencia de dicha comunidad." (artículo 114 de la Ley de Participación Ciudadana).

Dicha ley determina ciertos requisitos para ser miembro del Consejo de Ciudadanos, consistentes en ser ciudadano del Distrito Federal, en pleno ejercicio de sus derechos; residir en el área vecinal de que se trate en la Delegación correspondiente cuando menos dos años antes

de la elección; no haber sido condenado por delito intencional alguno; y no ser servidor público de confianza que preste sus servicios en la Delegación correspondiente, ni haberlo sido durante los tres meses anteriores a la fecha de la elección.

Los consejeros propietarios no podrán volver a ser electos para el periodo inmediato y los suplentes sí podrán serlo, siempre y cuando no hayan actuado como propietarios en el periodo anterior. Los Consejos de Ciudadanos se renovarán en su totalidad cada tres años y se instalarán el tercer domingo del mes de agosto. La elección se efectuará en la misma fecha que la legislación electoral federal prevea para la realización de la de diputados federales y representantes a la Asamblea del Distrito Federal.

La organización y vigilancia de la elección de los consejeros ciudadanos, estará a cargo de un órgano autónomo de carácter temporal, denominado "Comisión de Integración de los Consejos de Ciudadanos", que funciona en dos niveles, uno denominado Comité Central, y otro Comité Delegacional para cada una de la Delegaciones del Distrito Federal, (artículo 40 de la Ley de Participación Ciudadana).

Se propone que el Comité Central se integre por seis ciudadanos que cuenten con voz y voto que sean designados por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, a propuesta del Jefe del Distrito Federal, de una lista de dieciocho. La designación requiere de la aprobación de las dos terceras partes de los miembros de dicha Asamblea, presentes en la sesión correspondiente, (artículo 42 de la Ley de Participación Ciudadana).

También se prevé la participación de los partidos políticos en el Comité Central, con voz pero sin voto, de modo que puedan intervenir en la organización y vigilancia de la elección, al formar parte del órgano responsable de ella y al contar con el derecho de interponer impugnaciones a

títulos de reconsideración y rectificación, pero sólo será un representante de cada partido político, cuatro miembros de la Asamblea de Representantes y uno del gobierno del Distrito Federal.

Respecto a los Comités Delegacionales, se prevé el nombramiento de seis ciudadanos por el Comité Central con voz y voto; un representante de cada partido político, con voz pero sin voto; y un representante designado por el Delegado respectivo, con voz y voto. En virtud de que las funciones de los Comités Central y Delegacionales son tan amplias, se propone la figura de un Secretario Técnico que los auxilie en el desempeño de sus funciones, (artículos 43 y 44 de la Ley de Participación Ciudadana).

El Distrito Federal fue dividido en 365 áreas vecinales para la elección de los consejeros ciudadanos y, para conformar éstas, fueron consideradas las colonias, barrios y unidades habitacionales. Hasta por los primeros 100,000 habitantes, cada una de las delegaciones políticas tendría 15 consejeros ciudadanos; y por cada 50,000 habitantes más, habría otro consejero. En total, en la capital del país se eligieron 365 consejeros, que integraron 16 Consejos de Ciudadanos, esto es, uno por cada delegación.

Los Consejos de Ciudadanos son independientes de la administración pública del Distrito Federal y, para el ejercicio de sus funciones y operaciones, como órganos de representación vecinal y participación ciudadana, se establece que de origen la Asamblea de Representantes preverá que los Consejos de Ciudadanos tengan una asignación pecuniaria distinta para ellos, proveniente del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, como una compensación económica por su asistencia a las sesiones ordinarias del Pleno.

El Consejo de Ciudadanos se compone de una directiva integrada por lo menos con 5 consejeros, tiene un pleno que es conducido por el presidente de la directiva, quien será sustituido en sus ausencias por el vicepresidente y, a falta de éste, por su secretario. Los otros dos integrantes de la directiva serán vocales de la misma.

El consejero que haya sido presidente o vocal no podrá volver a desempeñar el mismo cargo. El funcionamiento de los Consejos de Ciudadanos se realiza en pleno o en grupos de trabajo, los que serán permanente o temporales. Los de carácter permanente atenderán las materias de seguridad pública, uso del suelo, educación, limpia y agua potable, equipamiento urbano, gestoría y quejas. Se celebrarán sesiones ordinarias al menos una vez cada quince días, en la fecha y hora señaladas por la convocatoria de la directiva; y sesiones extraordinarias para la resolución de asuntos urgentes, a petición del presidente o de la mayoría de sus integrantes. El presidente del Consejo será quien presida las sesiones y se requerirá la presencia de la mayoría de sus integrantes.

Las funciones de los Consejos de Ciudadanos se enumeran en las diez fracciones del artículo 129 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y son las siguientes:

"I. Aprobar, supervisar y evaluar los programas operativos anuales delegacionales, en los términos que dispongan las leyes, en materias de:

- a) Seguridad pública;
- b) Servicio de limpia;
- c) Agua potable;
- d) Protección Civil;
- e) Atención social, servicios comunitarios y prestaciones sociales;
- f) Parques y jardines;
- g) Alumbrado público;



h) Pavimentación y bacheo;

i) Recreación, deporte y esparcimiento;

j) Construcción, rehabilitación y mejoramiento de la planta física para la educación, la cultura y el deporte; y

k) Mercados.

La aprobación de los programas operativos anuales a que se refiere esta fracción, tendrá carácter vinculatorio y se sujetará a las previsiones de gasto o de presupuesto autorizado por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

II. Recibir informes o quejas de los habitantes de la Delegación sobre el comportamiento de los miembros de los cuerpos de seguridad, del Ministerio Público y de los servidores públicos de la Delegación, respecto de actos que presuntamente contravengan las disposiciones que normen la conducta de aquéllos. Con base en el análisis de la información y las quejas, solicitarán en su caso, al Delegado, la presencia de los servidores públicos de que se trate, ante una de sus comisiones o su pleno, para efectos de plantearle el contenido del informe o queja; en función de la entrevista, el Consejo hará del conocimiento de la autoridad competente el asunto, a fin de que se sigan los procedimientos legales respectivos.

III. Presentar denuncias ante las autoridades competentes, darles seguimiento e informar a los habitantes de la propia Delegación sobre las resoluciones respectivas;

IV. Podrán, como gestión ante la Delegación:

a) Proponer la atención de problemas prioritarios, a efecto de que, tomando en cuenta la previsión de ingresos y de gasto público, sean considerados en la elaboración del proyecto de presupuesto para la Delegación respectiva;

b) Formular propuestas para la introducción y mejoramiento de la prestación de servicios públicos y hacer del conocimiento del Delegado las deficiencias en su prestación, con objeto de que sean corregidos a la brevedad posible;

- c) Proponer proyecto de equipamiento urbano y la realización de obras de mejoramiento urbano;
  - d) Proponer proyectos para el mejoramiento de la vialidad, el transporte y la seguridad pública;
  - e) Promover la realización de programas culturales, recreativos y deportivos;
  - f) Presentar propuestas sobre programas y acciones materia de las comisiones metropolitanas en que participe la Delegación correspondiente;
  - g) Participar, por conducto del integrante que designe el Pleno del Consejo, en las comisiones y comités que para la atención de los problemas de la Delegación sean creados, y
  - h) En general, presentar peticiones y hacer gestiones ante las autoridades delegacionales, legítimas de los habitantes de la Delegación y a mejorar la utilización y aplicación de los recursos disponibles.
- V. Conocer y opinar respecto del informe anual de las actividades del Delegado;
- VI. Opinar sobre todos aquellos asuntos que por su importancia y trascendencia para la Delegación, someta a su consideración el Delegado;
- VII. Solicitar, por conducto del Delegado, la presencia de los titulares de las unidades administrativas de la Delegación en las sesiones del Consejo, cuando exista necesidad de conocer información sobre el desarrollo de los servicios públicos o la ejecución de obras correspondientes al ámbito de competencia del servidor público de que se trate;
- VIII. Participar en el cumplimiento del programa de la Delegación en materia de uso del suelo, plan parcial de desarrollo en los términos de este Estatuto y las leyes correspondientes;
- IX. Otorgar estímulos y reconocimientos a servidores públicos y a ciudadanos que destaquen por sus actividades en beneficio de la Delegación; y
- X. Las demás que establezcan este Estatuto y las leyes."

**b) La Audiencia Pública.**

Es la instancia de participación ciudadana, que se regula en los artículos 3° al 9° de la Ley de Participación Ciudadana, por medio de la cual los habitantes del Distrito Federal pueden proponer al Delegado político donde residan, la adopción de determinados acuerdos, la aplicación de medidas o la realización de ciertos actos, así como recibir información sobre asuntos de competencia de la administración pública del Distrito Federal.

Asimismo, se prevé que sea la autoridad quien se acerque a los ciudadanos, a modo de recibir sus opiniones y propuestas; por lo que la Audiencia Pública será convocada por lo menos dos veces al mes por el titular de la Delegación correspondiente, debiendo difundirse la convocatoria correspondiente con cinco días de anticipación a la fecha de su realización, a la que deberán concurrir este último y los servidores públicos vinculados con los asuntos que se tratarán en dicha Audiencia. También pueden solicitar Audiencia Pública los representantes de elección popular federal electos en el Distrito Federal, el Consejo de Ciudadanos respectivo y los representantes de los sectores industrial, comercial, de prestación de servicios y de bienestar social de su correspondiente Delegación.

Por la importancia que guarda esta figura, se establece el compromiso de realizar las Audiencias Públicas en todas las áreas vecinales, a fin de propiciar una mayor participación ciudadana.

Una vez que los planteamientos y peticiones de los ciudadanos fueron precedentes, el Delegado deberá informar en la misma Audiencia los plazos en que el asunto será estudiado, los procedimientos para satisfacer las peticiones y determinar si alguna otra autoridad tiene injerencia en dichas peticiones, para darle parte de ello.

c) La difusión pública.

Es la instancia mediante la cual la Delegación informará a los habitantes de la misma acerca de la realización de obras públicas, la prestación de servicios públicos o al público, las modalidades y condiciones conforme a las cuales se prestan, así como las instancias de quejas y denuncias de la propia Delegación.

La difusión no tendrá efecto de notificación, y se realizará a través de los medios de información idóneos que hagan del conocimiento de los habitantes sobre la materia objeto de la misma. Tratándose de la realización de actos, obras o servicios públicos en una zona determinada que impliquen una afectación al desarrollo normal de las actividades cotidianas de los vecinos, se colocarán los avisos y señalamientos adecuados, con la debida anticipación.

Se prevé también la contestación por escrito de la Delegación sobre las dudas, observaciones y comentarios que los ciudadanos formulen.(artículos 10 a 14 de la Ley de Participación Ciudadana).

d) La colaboración ciudadana.

Es una instancia más de participación ciudadana, en la que los ciudadanos pueden obtener la autorización de la Delegación en que residan, para colaborar con ella en la ejecución de una obra o prestación de un servicio, aportando recursos económicos, materiales o trabajo personal.

Este mecanismo de participación se realizará previa aprobación de la Delegación, de acuerdo con la disponibilidad financiera con que cuente, y al mismo tiempo concurrirá con recursos para coadyuvar en la ejecución de los actos tendientes a la ejecución de algún servicio público. Asimismo, se solicitará la opinión del Consejo de Ciudadanos, en el caso de que, a juicio de la

Delegación, el acto de que se trate signifique un impacto en la demarcación de que se trate. Esta figura, se regula dentro de los artículos 15 a 17 de la Ley en comento.

**e) La consulta vecinal.**

Encuentra su base legal dentro de los artículos 18 a 24 de la misma ley, y resulta ser la figura de participación, por la cual los habitantes del Distrito Federal pueden emitir sus opiniones, formular propuestas y plantear necesidades e intereses que, a su juicio, den solución a los problemas del lugar donde tengan su residencia.

La consulta vecinal puede ser dirigida a los habitantes de la Delegación correspondiente de una o varias áreas vecinales, a los sectores industrial, comercial, de prestación de servicios o de bienestar social y a las agrupaciones vecinales que representen a los habitantes de una o varias áreas vecinales. Dicha consulta vecinal, será convocada por el Delegado o por el Consejo de Ciudadanos, con la anticipación necesaria, y se colocará en los lugares apropiados de la Delegación o por medio de volantes que se difundan en la zona en que se realice la consulta; asimismo, ésta debe contener el objeto, la fecha y el lugar de la realización. Las opiniones, propuestas o planteamientos serán depositados en los lugares que determine el convocante u obtenidas del propio domicilio de los habitantes.

En cuanto a las conclusiones de la consulta vecinal, deberán ser elaboradas por el convocante, y los resultados no tendrán carácter vinculatorio, se informarán por escrito a la Delegación en que se haya realizado la misma y podrán referirse a las siguientes acciones:

- 1. Proponer la atención de problemas prioritarios;
- 2. Formular propuestas para la introducción y mejoramiento de la prestación de servicios públicos y hacer del conocimiento del Delegado las deficiencias en su prestación;

- III. Proponer proyectos de equipamiento urbano y la realización de obras de mejoramiento urbano;
- IV. Proponer proyectos para el mejoramiento de la vialidad, el transporte y la seguridad públicos;
- V. Promover la realización de programas culturales, recreativos y deportivos;
- VI. Presentar propuestas sobre programas y acciones materia de las comisiones metropolitanas en que participe la Delegación correspondiente; y
- VII. En general, presentar peticiones y hacer gestiones ante las autoridades delegacionales, tendientes a satisfacer los derechos e intereses legítimos de los habitantes de la Delegación y mejorar la utilización y aplicación de los recursos disponibles.\*

**f) Quejas y denuncias.**

Las instancias de quejas y denuncias, se estatuyen en los artículos 25 a 30 de la Ley de Participación Ciudadana, y es el mecanismo de participación ciudadana consistente en que los habitantes del Distrito Federal pueden presentar quejas o denuncias en relación con la prestación de servicios públicos o al público por parte de la Delegación o sobre irregularidades en la actuación de los servidores públicos que presten sus servicios en la misma.

En cada Delegación se establecerán instancias para la recepción de quejas y denuncias, a las que se les dará difusión sobre su ubicación; dichas quejas o denuncias deberán ser formuladas por escrito, con el nombre y domicilio del quejoso o denunciante, en su caso. La Delegación informará por escrito el trámite y solución que se les dé a las mismas y, en el caso de que esta autoridad no sea competente para resolver el problema en cuestión, tiene la obligación de orientar al promovente, con cual autoridad debe acudir. Asimismo, con la finalidad de evitar irregularidades en la prestación de los servicios públicos, tal órgano realizará supervisiones periódicas tendientes a subsanar las posibles deficiencias.

**g) Recorridos de los Delegados.**

Por medio de esta instancia se pretende que el Delegado se acerque a la ciudadanía a escuchar y conocer la problemática existente en la demarcación territorial de su competencia, además de recibir propuestas de los vecinos sobre posibles alternativas de solución. Para lo cual deberá hacer público el programa mensual de recorridos, a los que deberá invitar a su respectivo Consejo de Ciudadanos y a los representantes populares electos en los procesos federales en la Delegación de que se trate. Así, en los recorridos que se realicen, los habitantes podrán exponer, ya sea en forma verbal o escrita, sus juicios sobre cómo se prestan los servicios públicos y también cómo se encuentran los sitios, obras e instalaciones del lugar de que se trate.

**h) Organos de representación vecinal por manzana, colonia, barrio o unidad habitacional.**

Estos órganos son los que se encargan de relacionar a los habitantes del entorno en que hayan sido electos, con el Consejo de Ciudadanos y las autoridades delegacionales, para la atención de las necesidades más inmediatas de los mismos relativas a la prestación de servicios públicos.

Existen dos niveles de representación vecinal, una es a nivel de manzana, precisamente por medio de los jefes de manzana; y otra es por colonia, barrio o unidad habitacional.

Los jefes de manzana elegirán a los representantes por colonia, barrio o unidad habitacional que se constituyen en Asociación de Residentes, la directiva de éstas se integra por un Presidente y dos Vocales. Estos representantes vecinales durarán en sus funciones tres años y se elegirán las dos últimas semanas de marzo e iniciarán sus funciones dos días después de la elección, sin que puedan ser electos para el período inmediato. Estos cargos de representación vecinal serán honoríficos.

De conformidad con el artículo 150 de la Ley de Participación Ciudadana, "Para el ejercicio de las funciones de los órganos de representación vecinal, se observarán las bases siguientes:

- I. Los Presidentes de las Asociaciones de Residentes serán escuchados en los grupos de trabajo de los Consejos de Ciudadanos;
- II. Los Consejos de Ciudadanos se relacionarán con las Asociaciones de Residentes para la adopción de las determinaciones que dentro de su ámbito de funciones conciernan, preferentemente a:
  - a) Funciones de gestión para atender necesidades de obras, servicios o acciones de gobierno en las diferentes colonias, barrios y unidades habitacionales, a efecto de dar congruencia a las peticiones de acciones públicas relacionadas con los intereses de la comunidad;
  - b) Funciones de supervisión, de ejecución de obras o condiciones de prestación de servicios públicos para verificación de acciones de autoridad;
  - c) Funciones de consulta sobre programas, proyectos o actos que la autoridad le someta al respectivo Consejo a opinión, o aquellos respecto de los cuales, los Consejos intervengan con carácter aprobatorio, según lo establezcan el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y las leyes; y
- III. Las Asociaciones de Residentes y Jefaturas de Manzana tendrán función de gestoría para solicitar acciones de gobierno sobre necesidades de su comunidad."

La figura de los Consejos de Ciudadanos, fue creada por la necesidad de los capitalinos de contar con un órgano que los representara, al mismo tiempo que mediara con las autoridades sobre los problemas de mayor importancia. Desde su inicio, no contaron con el carácter de autoridad, pero sí formaron parte del gobierno, o mejor dicho, son formas de colaboración de los vecinos con la comunidad ó espacios que se abrieron para consultar y trabajar de una manera coordinada con las autoridades del Distrito Federal.



Las funciones de los Consejos de Ciudadanos comenzaron a partir del día 15 de diciembre de 1995, como órganos de representación vecinal y de participación ciudadana, quienes fungieron como gestores de la comunidad con facultades para aprobar, supervisar y evaluar las acciones dentro de la delegación correspondiente a su designación, pero lamentablemente, estos órganos han fracasado, ya que sus decisiones carecieron de carácter de obligatorio ante las autoridades delegacionales.

Las atribuciones de los consejeros no fueron las de empleados de gobierno, sin embargo, si recibían apoyo económico por su asistencia a las sesiones de trabajo del Consejo Delegacional respectivo; y, en el caso inasistencia a las sesiones de trabajo, no se les proporcionaba tal apoyo económico.

Conforme a lo establecido en el artículo 122 Constitucional, el Congreso de la Unión aprueba el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, dentro del cual, en el Título Sexto, no sólo define la integración, instalación y funciones de los Consejos, sino que también en los artículos 20 y 23 establece como un derecho y una obligación de los ciudadanos del Distrito Federal el de votar y ser votados para los cargos de consejeros ciudadanos en las demarcaciones territoriales.

Es importante señalar que los órganos de representación vecinal ya conocidos anteriormente como jefes de manzana y las asociaciones de residentes de barrios o unidades habitacionales, fueron considerados dentro de la Ley de Participación Ciudadana; misma que regula la coordinación de estos organismos, y con su intervención se creyó que serían el enlace entre los Consejos de Ciudadanos y los habitantes del entorno dentro del cual fueran electos, con la finalidad de atender las necesidades primordiales de su comunidad.

No concretamos a dar un panorama de la estructura y funciones de los consejeros ciudadanos, así como la forma en que habrían de actuar en el ejercicio de sus funciones. De tal suerte, a continuación nos abocaremos a realizar un breve análisis de los resultados que arrojaron las elecciones de 12 de noviembre de 1995.

Todos los medios masivos de comunicación coincidieron al afirmar que las elecciones de consejeros ciudadanos fueron un fracaso rotundo, en virtud del gran abstencionismo que imperó ese domingo, exponiendo diversas explicaciones lógicas para llegar a ese entendido; por ejemplo, el periódico Excélsior publicó el lunes 13 de noviembre, el encabezado siguiente:

"Domingo soleado, pero en las casillas, horas de aburrimiento.

Fueron pocos, muy pocos... Y entre esos escasos votantes, se encontraron el Presidente de la República, dos expresidentes -Miguel de la Madrid y Luis Echeverría-, el regente de la ciudad -¡menos mal!- y algunos funcionarios más." <sup>61</sup>

"Abstención de 85% en el D.F.

\* Sin precedentes la apatía capitalina.

Con el abstencionismo más elevado en la historia electoral del país, calculado en 85 por ciento, conatos de violencia evitada a tiempo por las autoridades, denuncias ante el Ministerio Público por gangsterismo electoral y por actitudes racistas, incidentes menores derivados de la polarización entre los tres partidos PRI, PAN y PRD, que con doble lenguaje intervinieron en el proceso vecinal y algunas sorpresas, ayer se efectuó la primera elección de 365 consejeros ciudadanos en el Distrito Federal, la cual continúa dividida entre las tres fuerzas, con ligera influencia priista". <sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> De la redacción. "Domingo Soleado, pero en las casillas, horas de aburrimiento". Excélsior. Año LXXIX. Tomo VI. No. 28, 608. México, D.F., lunes 13 de Noviembre de 1995. p. 1.

<sup>62</sup> MARIN, Nidia y ROCHA, Alberto. "Abstención de 85% en el D.F.". Excélsior. Año LXXIX. Tomo VI. No. 28,609. México, D.F., martes 14 de Noviembre de 1995.

Del mismo modo, en diversas publicaciones se culpa del fracaso electoral al (PRI), por no haber permitido la participación directa de los partidos políticos para contender en dichas elecciones; y en relación a esto, en el siguiente artículo se expresa: "Por su parte francisco Berlín Valenzuela, representante del Jefe del Distrito Federal, Oscar Espinosa Villarreal, no aludió a las acusaciones, pero comentó que tal vez el abstencionismo se produjo porque éste es un proceso, en el que no se vota por siglas, sino por personas, las cuales tuvieron apenas un mes y días de campaña, y es cierto que en muchos casos los electores no recibieron la visita de los candidatos".<sup>63</sup>

También dicho funcionario enfatizó que las causas que provocan la ausencia en las urnas pueden ser muchas y muy variadas, por lo que se debe ser muy objetivo para juzgar este tipo de elecciones; y que, además, no es lo mismo que el ciudadano participe en la elección de un representante a la Asamblea o del Congreso y que después ya no tenga ninguna participación, al que elige al consejero que sí puede tener posibilidad de intervenir en la toma de decisiones de los delegados del Distrito Federal.

El fracaso electoral de los Consejos de Ciudadanos, también pudo partir desde la creación de la Ley de Participación Ciudadana, que inicialmente se vio envuelta en una serie de irregularidades, además de que sólo fue aprobada por el PRI, con el rechazo de la oposición. Por otro lado, los requisitos para ser consejero fueron más estrictos de los que se exigen a los partidos políticos para procesos federales o locales, ya que para tal cargo se requirió del 4% de apoyo de los habitantes del área vecinal registrados en el padrón, mientras que a los partidos sólo se les pide el 1.5%.

---

<sup>63</sup> MARIN, Nidia y Rocha, Alberto. "Declaran válida la elección de Consejeros en 10 Delegaciones". Ob. cit. p. 28.

Después de estas elecciones, se dijo que las divisiones territoriales no fueron respetadas, ya que algunos candidatos abarcaron más de los límites geográficos que les correspondían, provocando confusión entre los ciudadanos. Otro motivo de descontento, lo fue, el que varios candidatos estuvieron apoyados por delegados políticos, situación que colocó en desventaja a los demás contendientes que no contaron con tal apoyo.

Nosotros compartimos la idea de que el fracaso de las elecciones se debió, en gran parte, a que los partidos políticos no participaron, ya que la mayoría de los ciudadanos tienen una idea fija de los ideales de cada partido, pues éstos constituyen una referencia para orientar el voto. Sin embargo, los candidatos tuvieron que conseguir las firmas de sus vecinos en apoyo a su postulación, lo que propició desventaja entre ellos, derivado de que algunos sí se encontraban asesorados por partidos políticos y otros no; al mismo tiempo no contaron con recursos e información oportuna de los acuerdos y determinaciones del Comité Central y de los Comités Delegacionales, así como con personal a su disposición para que realizara algunas funciones de auxilio.

Gonzalo Altamirano Dimas, miembro del Partido Acción Nacional, en relación a estas elecciones, aseveró: "Este fracaso, que llamo "intentona" del PRI y del regente, para ganar la mayoría de las posiciones políticas, se debió a la ausencia de los partidos políticos que de manera impositiva y arbitraria fueron excluidos del proceso."<sup>64</sup>

Otra causa del fracaso electoral la señala acertadamente Leonardo Valdés, Jefe del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, al afirmar: "En el caso de la elección de 12 de noviembre, explicar esta teoría resulta muy ilustrativa porque los beneficios esperados son muy bajos, no solamente porque la capacidad de acción y de decisión

---

<sup>64</sup> ALARCON, Alicia. "Los comicios para formar los Consejos de Ciudadanos". ASAMBLEA. Organó de difusión de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Primera Legislatura. Vol. 1. No. 10. Noviembre de 1995. p.5.

de los consejeros en términos reales y legales es limitado, sino porque además la ciudadanía ni se enteró para qué sirven”.<sup>65</sup>

El elevado porcentaje de abstencionismo, se atribuye a que fue un mecanismo nuevo para los habitantes del Distrito Federal, pues tal figura no tiene una base anterior que lo apoye y, por otra parte, a la falta de credibilidad que desde hace varios años tiene la población hacia las autoridades, ya que va más de una década que se viene hablando de una “Reforma democrática en el gobierno del Distrito Federal”, y hasta la fecha sólo se le otorgaron facultades legislativas a la Asamblea de Representantes en el año de 1993. Es importante señalar también, que a dichos consejeros, sólo se les atribuyeron facultades de gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, de consulta o aprobación, lo que los convirtió en un órgano de representación ciudadana de mero trámite, sin llegar a tener nunca facultades de ejecución.

El ciudadano va a ir ganando más, en la medida que él mismo se vea diferente al gobernante y no como una gente que le va a servir, sino por el contrario, se tiene que convertir en el vigilante del servidor público, al que le pueda pedir cuentas. De esta manera, en conjunto se puede llegar a constituir una fuerza ciudadana que cobre la calidad de autoridad ante los propios representantes que ella misma eligió. Esta situación se pudo haber dado en el momento en que los consejeros ciudadanos funcionaran como verdaderos vigilantes y evaluaran de manera efectiva la administración pública y, que por el contrario no se hubiesen convertido en aliados de las autoridades. Así, para conseguir una verdadera reforma política se requiere primero, tener órganos transparentes de elección en el Distrito Federal; segundo, una real participación de la ciudadanía en los actos de gobierno; y, por último, la elección de todas las autoridades político-administrativas.

---

<sup>65</sup> CARRASCO, Lucía. “La Ley de Participación Ciudadana de cara a la realidad”. Ob. cit. p. 19.

#### CAPITULO IV.

### IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACION CIUDADANA EN LOS ACTOS DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

#### IV.1.- Importancia social de la participación ciudadana en el Distrito Federal.

La forma de actuar de todo individuo ante la sociedad surge desde el núcleo familiar, esto es, inicia una socialización que va a repercutir en las actitudes y en los diferentes ámbitos en que se desenvuelve. De tal manera, que el nivel educativo adquirido de cada sujeto se verá reflejado en el comportamiento cívico que adopte, ya sea con una actitud poco crítica de las decisiones que tomen los gobernantes, como consecuencia de la costumbre de obedecer desde el seno familiar; o, por el contrario, puede tomar la actitud de un opositor activista, participando dentro de alguna asociación política.

Debemos indicar que a la falta de participación ciudadana se le denomina como "apatía política", caracterizada por la falta de interés en los asuntos políticos. El origen de ello tiene diversas explicaciones, una puede ser que los ciudadanos se encuentran conformes o satisfechos con las actuaciones de sus gobernantes; otra, consiste en que la apatía se genera debido a cierta manipulación ejercida por quienes detentan el poder, en virtud de que desde su posición directiva pueden manipular el contenido de la educación para evitar que el orden que tienen bajo su control se desestabilice; asimismo, mediante la persuasión, a través de los diversos medios de comunicación, las autoridades buscan convencer a los gobernados de que si la situación actual no es la más satisfactoria, cierto es que resulta ser mejor en lo posible. También el abstencionismo puede ser resultado de la desaprobación del orden, combinado con un sentimiento de impotencia que se origina por la falta de espacios de participación para que la población exprese sus demandas.

La apatía no es exclusiva de los países con una democracia en vías de desarrollo, sino también en los que ésta es más desarrollada; así lo afirma el autor Umberto Cerroni quien afirma: "Pero la apatía puede encontrarse también en las democracias más desarrolladas, allí donde la vida política está dominada por grandes aparatos de partido o por imponentes concentraciones económicas, burocráticas, solidarias que hacen difícil y a veces imposible hacer pasar la voluntad política individual".<sup>66</sup>

Contrariamente, los altos niveles de participación social pueden ser riesgosos, en razón de que las relaciones sociales se politizan, situación que no le conviene al autoritarismo del gobierno, ya que a éste le interesa mantener dominado al pueblo. Lo cierto es que la ausencia de participación política de los ciudadanos depende de las circunstancias que se presentan en cada sociedad.

"La insatisfacción por ejemplo, puede motivar un desinterés, pero sólo hasta cierto grado, ya que rebasado determinado límite, las carencias de cualquier tipo, materiales o espirituales, pueden convertirse en un incentivo para la participación que puede llegar a adquirir tintes de violencia".<sup>67</sup> Así lo afirma el profesor Eduardo Andrade Sánchez, con quien estamos de acuerdo, pues los hechos lo han demostrado y, para no ir muy lejos, tenemos como ejemplo, el abstencionismo del 85% en las elecciones de 1995 para los cargos de Consejos de Ciudadanos, lo que fue un claro reflejo de la falta de credibilidad de la ciudadanía hacia el gobierno y, sobre todo, a la falta de información que se no se le dio al cuerpo electoral de esta entidad, aunque en este caso no hubo violencia.

---

<sup>66</sup> CERRONI, Umberto. Política (Método, teoría, procesos, sujetos, instituciones y categorías). 1ª edición. Editorial Siglo Veintiuno, S.A. de C.V. México, 1992. p. 79.

<sup>67</sup> ANDRADE SANCHEZ, Eduardo. Introducción a la Ciencia Política. 2ª edición. Editorial Harla, S.A. de C.V. México, 1990. p. 80.

El sufragio es el derecho político que tienen los ciudadanos de un Estado de participar como electores o elegidos, esto es, el derecho de formar parte en las decisiones gubernamentales, así como en el gobierno, y a través de éste, en la organización del poder. Por lo tanto, es una actividad política que tiene dos aspectos, por una parte es un derecho del ciudadano y, por otra, es una obligación que tiene el mismo de emitir su voto activo y pasivo, para participar en el gobierno de la comunidad.

La democracia, como fundamento de la participación política, posibilita que toda persona legalmente capacitada, pueda participar directamente en el gobierno de su país, ya sea mediante el sufragio a la elección de sus autoridades, mediante el Referéndum, el Plebiscito, la Iniciativa popular o la Revocación. No sólo se tiene el derecho de intervenir en la elección de los representantes políticos, sino también a participar en toda actividad gubernativa.

Como lo indica el autor Carlos S. Fayt, respecto del texto del artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, proclamada por las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, que indica: "Toda persona tiene el derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. Toda persona tiene el derecho de acceso en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto".<sup>64</sup> Texto que no sólo tiene validez nacional, sino a nivel internacional. También, afirma dicho autor, la voluntad popular, la participación directa en el gobierno y elecciones auténticas, son los soportes políticos de la democracia social.

---

<sup>64</sup> FAYT, Carlos S. Derecho Político. 7ª edición. Editorial Depalma. Buenos Aires, 1988. p. 156.



Algunos autores sostienen que la participación política de los ciudadanos se manifiesta de diversas maneras, una es la de los integrantes de un conjunto político nacional que acatan las normas generales y obtienen los beneficios que les proporciona el Estado, pero que demuestran poco interés para asumir una posición activa en la política; otra, es la de los ciudadanos que manifiestan un escaso interés o ninguno en relación al sistema político nacional; y, otra, es la manifestación de los ciudadanos que muestran interés en los procesos políticos, tienen conocimiento del sistema político, de cómo funciona y participan de manera activa en algún partido político o asociación política.

La sociedad en su conjunto tiene una existencia dinámica, es decir, actúa en prosecución de variados fines de diferente naturaleza que influyen en su vida cotidiana. Necesita estar en constante movimiento, de lo contrario sería una sociedad estática, motivada por el impulso de la superación y del cambio, ya sea para corregir errores pasados, o para mejorar su situación actual, así como para resolver sus necesidades primordiales. Ahora bien, en toda sociedad coexiste una variedad de grupos sociales, que pueden estar representados por industriales, comerciantes, obreros, campesinos, etc.; pueden ser estos de tipo cultural, religioso o político, y todos ellos tendientes a defender, conservar y mejorar su posición dentro de la sociedad, sin embargo, pueden convertirse en un momento dado, en antagónicos entre sí, pero, finalmente sus tendencias se traducen en un conjunto de objetivos que presionan políticamente.

Consideramos que para mantener un orden equilibrado en el sistema político, es importante que exista comunicación entre los gobernantes y los ciudadanos. Pero a que tipo de comunicación nos referimos, a la que se puede dar a través de los medios masivos de comunicación, (radio, televisión, periódicos, revistas, etc.), en la que se oriente y se diga al ciudadano cuáles son sus derechos y sus obligaciones como miembro de la sociedad a la que pertenece, y cuáles son las opciones que tiene. Es importante no dejar de mencionar que no sólo el gobierno es el

encargado de hacer participar al pueblo, sino que este último, también contribuya para intervenir en las decisiones gubernamentales; lo cierto es que ya no hay credibilidad hacia el gobierno; pero si no se ejerce presión conjuntamente, la situación va a continuar del mismo modo que se ha presentado desde hace varios años, por dejar que otros tomen las decisiones y, sobre todo, sin haber consultado antes con los gobernados.

Es de esta manera que, mediante la presión que ejercen algunos grupos, logran participar activamente dentro de la sociedad, sin embargo, dentro de ellos hay algunos que su finalidad no se encuentra vinculada con las acciones políticas, aún cuando en un momento dado sí pueden ejercer presión en relación a una decisión gubernamental.

Por lo que hace a los partidos políticos, éstos se presentan como organizaciones de ciudadanos con carácter permanente, con la finalidad de participar en el gobierno y, con la firme intención de ejercer el poder. Son intermediarios entre los gobernantes y los gobernados, lo que los convierte en los interlocutores de los mismos, aunque a veces sólo son representantes del interés gubernamental.

En México, conforme al artículo 41 Constitucional y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFPE), los partidos políticos son los únicos institutos políticos por los que se puede participar en la democracia electoral y son, actualmente, el instrumento de organización y participación de los ciudadanos o, mejor dicho, son medios limitados de participación democrática, además de que representan el medio más idóneo para llegar al poder público; no obstante que el artículo 35 Constitucional declara el derecho universal de participación política.

Mucho se dice que los partidos políticos se encuentran en una etapa de crisis, en virtud de que cada vez menos gente se interesa en militar en alguno, a consecuencia de la falta de credibilidad que la sociedad tiene en ellos, pues éstos ya se encuentran desprestigiados ante los ojos del pueblo en el desempeño de sus funciones.

Como la sociedad no ha encontrado respuesta satisfactoria a sus demandas de quienes son los actores encargados de asumir los asuntos públicos y sociales, incluyendo también a los partidos políticos (aunque éstos no funjan autoridades, sino como meros intermediarios entre pueblo y gobierno), se ha originado una movilización de ciudadanos que exigen poder participar en diversos asuntos del país, desarrollándose en un ambiente de constante reclamo al gobierno, dentro de los que se encuentran con mayor auge, los inclinados a las cuestiones políticas. A ello responde el origen de las "Organizaciones no gubernamentales" (ONG's) y las Agrupaciones Políticas Nacionales, que ya reconoce el COFIPE en su artículo 33, por reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de noviembre de 1996, y una de ellas es Cruzada Democrática Nacional A.C.

Se puede decir que el surgimiento de las ONG's es reciente, ya que las primeras de ellas aparecen aproximadamente desde la década de los cincuentas, siendo su proliferación en los años sesentas, sin embargo, se desarrollaron con más intensidad a raíz de los movimientos telúricos en la ciudad de México en 1985, lo que dio origen a una conciencia solidaria de los capitalinos de esta entidad.

Son diversos los tipos de manifestaciones sociales que actualmente se presentan y, por mencionar algunos, están los de tipo de liberación sexual, de menores desamparados, ecologistas, étnicos, deudores de la banca, infectados de SIDA, contra la violencia familiar, etc. Muchos de estos movimientos se desarrollan de manera pacífica, a través de manifestaciones o

marchas masivas, plantones o mítines, pero en algunas ocasiones se llegan a presentar actos violentos, grotescos y ofensivos, con actitudes irrespetuosas, ya sean verbales o físicas, lo que denota que la sociedad día con día se violenta más.

Los hechos a los que nos hemos referido, son una medida extrema que el pueblo está tomando para hacerse escuchar, claro está, en busca de justicia, del bien común y de un mejor nivel de vida. Nos preguntamos si éste es el único medio que le queda al pueblo para hacerse escuchar por las autoridades.

La diversidad social de estas organizaciones, y el papel que juegan en la reconstrucción sociopolítica y económica del Estado, es importante. En México, aproximadamente de 1980 a 1988, se generaron una serie de condiciones sociales y políticas que propiciaron la aparición de movimientos ciudadanos con la firme intención de intervenir en la actividad política nacional; enfocando su interés por los procesos electorales y, aún con más fuerza, en las elecciones presidenciales de 1988, lo que dio inicio a que en cada elección que se realizara en los diferentes Estados, se encargarían estas organizaciones, de vigilar y observar el desarrollo e imparcialidad del proceso, sin apoyar a ningún partido o candidato en particular.

Antes de que este tipo de organizaciones se canalizara hacia las actividades políticas, éstas permanecieron ajenas a todo ello, ya que prácticamente sus objetivos siempre habían sido de carácter religioso, de obras de caridad, de desarrollo social, para buscar bienestar material, de defensa de los derechos humanos, en pro de la ecología, académicos, empresariales, de carácter recreativo, deportivo y cultural. Sin embargo, ante las constantes demandas de la sociedad por contar con una alternativa de solución a los problemas nacionales, como por ejemplo el acelerado crecimiento demográfico, la inseguridad pública y hasta llegar a demandar

una verdadera representatividad en el sistema político de los intereses ciudadanos, algunas de las organizaciones no gubernamentales se orientaron hacia los fines meramente políticos.

El profesor de esta Facultad de Derecho, Manuel Cifuentes Vargas, publicó un artículo en la revista Lex, sobre las organizaciones civiles, en el cual las clasifica por sus fines de la siguiente manera: "Las primeras de ellas son las que se propusieron y lo siguen haciendo, objetivos puramente humanitarios, de un profundo espíritu filantrópico; una segunda generación son las que se han instituido con propósitos eminentemente de asistencia y de desarrollo social; la tercera generación son las que se han creado con misiones culturales; la cuarta generación son aquellas que se han constituido con fines altamente solidarios, de mutualidad y fraternidad entre grupos y comunidades sociales; y la quinta generación y más reciente, son las cívicas que están naciendo con perfiles políticos y que, desde luego, están exigiendo su participación activa en estas tareas en los diversos niveles y esferas de gobierno y, más específicamente, se perfilan para las cuestiones electorales".<sup>69</sup>

Son organizaciones pequeñas en el número de sus miembros y con propósitos específicos, en este caso que nos ocupa, las de índole político, sus agremiados son especialistas en los temas y problemas de esta naturaleza y participan con opiniones, juicios y sugerencias que puedan servir a la buena organización y funcionamiento de los procesos políticos.

Estas organizaciones de ciudadanos que no son partidos políticos, sino "sociedades civiles", con intereses no partidistas, vigilan y observan la manera en que se lleva a cabo la competencia electoral para ascender al poder público, no dejando pasar por alto, la manera como se ejerce el mismo. A grandes rasgos, lo que prevalece en ellas es el interés de salvaguardar los intereses sociales, políticos, económicos y hasta culturales del país.

---

<sup>69</sup> CIFUENTES VARGAS, Manuel. "Pasión por la política de la Nueva Generación de Organizaciones Cívicas". LEX. 3ª Época. Año I, Julio, 1995. No. p. 43.

Cada una de estas organizaciones tiene diferentes objetivos a conseguir; sus fines no son de lucro, tienen una razón social, su propia estructura orgánica, cuentan con fuentes de ingresos para su manutención y con planes de trabajo a desarrollar en determinado tiempo, que les permite conseguir sus objetivos para los que se crearon.

Las sociedades civiles a que hacemos mención, son grupos de ciudadanos que apoyan o se declaran en contra de ciertas acciones por parte del gobierno nacional, es decir, trabajan en independencia del gobierno, ya que al permanecer fuera de la estructura de éste, pueden tener una propia visión de la problemática a la que estén analizando o estudiando. Se presentan con propuestas positivas para la población, sin embargo, no se puede decir que cuenten con representatividad. Lo que no acontece con los partidos políticos, ya que a través de ellos los ciudadanos participan con su voto, además de que dichos partidos cuentan con una organización a nivel nacional y por medio de estadísticas se puede cuantificar el nivel de participación y apoyo de la sociedad hacia ellos.

Obvio es que su proliferación y sus fines se deben a los constantes cambios políticos, económicos y sociales; y, en la actualidad, ya son diversas las organizaciones de este tipo, que resultan ser más plurales y más politizadas. No hay que dejar de mencionar que no pretenden sustituir a los partidos políticos o a instituciones del gobierno, sino más bien su actuación es complementaria con la del gobierno.

El papel que están jugando ante el Estado es muy importante, sobre todo por lo que hace a la vigilancia en los procesos electorales, y al mismo tiempo representan un canal de participación ciudadana que antes no existía. Pues con éstas, se abren nuevos espacios de participación política a la sociedad civil, que es una agrupación de ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos políticos.

La expresión "No Gubernamental" que califica a esas organizaciones significa que no forman parte de la estructura del gobierno nacional y, como ya hemos hecho mención, hay algunas de éstas que se manifiestan como verdaderas opositoras a él, mientras que otras sí llegan a tener cierto acercamiento, de lo que se puede deducir, que si no forman parte de ninguna esfera del gobierno, entonces no son organizaciones gubernamentales, ni públicas, sino privadas y con fines sociales.

Ahora bien, en el caso de las que son completamente opuestas al régimen del gobierno, a nuestro criterio no es el medio más correcto, ya que dichas organizaciones pueden permanecer independientes conservando cierta distancia, pero no al margen, lo cual les permite tener una adecuada relación entre gobernantes y ciudadanos. Pueden establecer una interrelación que dé cabida a compartir información, experiencias y posibles soluciones, ya que éstas pueden en un momento dado atender tareas que el gobierno no realice; además que son medios que fomentan de una manera u otra la participación social.

Las organizaciones no gubernamentales encuentran el fundamento legal de su existencia desde la propia Constitución, dentro de la que se estatuye en diversos preceptos el derecho de los ciudadanos mexicanos de asociarse y reunirse de manera libre y pacífica, con la finalidad de manifestar, ya sea por escrito o verbalmente, sus ideas (en este caso políticas), así como para tomar parte en los asuntos políticos del país, siempre y cuando no se profieran injurias, no se haga uso de violencia o amenazas, no se actúe contra la moral, los derechos de terceros, no se provoque algún delito y no se altere el orden público, (arts. 6°, 7°, 8° y 9° Const.). Por lo que hace a su legislación secundaria, ésta se regula en el Código Civil, dentro de la figura de la asociación civil.

Ejemplo de una de estas organizaciones gubernamentales lo es Alianza Cívica, que se constituyó como una red de organizaciones que agrupó aproximadamente a 400, integradas con miles de ciudadanos para llevar a cabo la observación y vigilancia de las elecciones presidenciales de 1994.

Como hemos dejado claro, lo que distingue a las organizaciones no gubernamentales, es su autonomía de la esfera del gobierno, pero es bien sabido que muchas de las ya existentes nacen desviadas del principio rector que les da vida; y como lo asevera el profesor Manuel Cifuentes Vargas, que en un momento dado éstas se convierten en "brazos operativos camuflados de los partidos". Situación que resulta contradictoria, ya que al crearse con la firme intención de apoyar a algún partido político pasan a ser de ONG's, a organizaciones partidistas y, por lo tanto, instituciones dependientes del gobierno, rompiendo así con la finalidad que las caracteriza, motivo que comienza a desprestigiarlas, así lo afirma Luis F. Aguilar, citado por el autor antes mencionado, quien indica: "Digalo si no, el importante número de este tipo de agrupaciones que intervinieron en las elecciones federales del año pasado, como vigilantes y observadores del citado proceso electoral. De las 300 que participaban, Luis F. Aguilar, apuntaba el año pasado, que muchas eran partidarias, pues tenían partido tomado. Es por ello que afirmaba, "la repentina politización de las ONG's, sus vínculos explícitos o disfrazados con partidos políticos que están involucrados en la competencia electoral, el hecho de que tomen parte en el proceso electoral ONG's que son organizaciones partidarias (que no son ONP's) plantea problemas y ha desencadenado polémicas." <sup>79</sup>

Actualmente el ciudadano ya no quiere sólo ser espectador, también quiere ser tomado en cuenta, y tomar parte en las decisiones fundamentales de su gobierno y, para que se lleve

---

<sup>79</sup> CIFUENTES VARGAS, Manuel. Ob. cit. p. 43.



cabalmente lo anterior, es necesario que el gobierno comience a influir para crear conciencia ciudadana.

No se puede negar que no exista participación ciudadana, sin embargo, ésta se ha presentado en un muy bajo porcentaje y, para no ir muy lejos, tenemos como antecedente inmediato, las elecciones de consejeros ciudadanos del 12 de noviembre de 1995. Lo que implica que el gobierno tiene que lograr de un modo u otro, que la gente vuelva a tener confianza, para lo cual tendrá que buscar los mecanismos necesarios que incentiven a la población, al mismo tiempo que el ciudadano se debe ir creando una conciencia participativa, responsable y preocupada por el bien común.

Es un trabajo entre gobierno, partidos políticos, organizaciones de tipo sindical, campesinas, obreras, empresariales, académicas, culturales y las no gubernamentales. Todo ello para conseguir una verdadera forma de gobierno democrática que resulte de la decisión soberana del pueblo, que sólo se conseguirá actuando conjuntamente. Esto configura la democracia participativa que va más allá de la democracia electoral con partidos políticos "controlados".

Por otra parte, las Agrupaciones Políticas Nacionales (figura que se recuperó, después de haber sido desechada en la reforma electoral de 1990), son definidas en el artículo 33 del COFIPE, de la siguiente manera:

1. Las agrupaciones políticas nacionales son formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada.
2. Las agrupaciones políticas nacionales no podrán utilizar bajo ninguna circunstancia las denominaciones de "partido" o "partido político".

Entre los requisitos que se encuentran establecidos en dicha ley secundaria, para obtener el registro de agrupaciones, se requiere que demuestren la afiliación de un mínimo de siete mil asociados en todo el país; contar con un órgano directivo de carácter nacional; tener delegaciones en cuando menos diez entidades federativas; sólo podrán participar en procesos electorales federales mediante acuerdos de participación con partidos políticos; no podrán coaligarse entre sí, ni unirse en coaliciones; las candidaturas surgidas de los acuerdos de participación serán registradas por el partido político y serán votadas con la denominación, emblema, color o colores de éste; podrán acceder al financiamiento público en apoyo a sus actividades editoriales, de educación y capacitación política e investigación socioeconómica y política; tendrán derecho a participar de un fondo destinado para ellas que se constituirá con la cantidad equivalente al dos por ciento del financiamiento público anual que recibirán los partidos políticos por concepto de actividades ordinaria permanentes; y, una sola agrupación no podrá recibir más del veinte por ciento del total.

Todo lo anterior nos permite tener una visualización más amplia de que cada vez son más las organizaciones sociales tendientes a no dejar solamente en manos de los partidos políticos la dirección del gobierno nacional, ya que no han demostrado poder resolver los innumerables problemas que aquejan a la sociedad mexicana, pero tampoco significa que dichos partidos vayan a perder el protagonismo con el que siempre han contado, al contrario, permite que haya más pluralidad y se complementen unos con otros; al mismo tiempo, las agrupaciones políticas promueven la organización y la participación ciudadana en los asuntos públicos.

#### IV.2.- Importancia política de la participación ciudadana en el Distrito Federal.

La democracia no es sólo el medio más idóneo para garantizar y preservar la libertad y la igualdad del hombre en sociedad, sino que además propicia su intervención en la constitución y

organización de los órganos de gobierno que conllevan a conseguir los objetivos tanto individuales como sociales.

Podemos afirmar que el factor determinante para lograr la estabilidad de un país, consiste en la participación del ciudadano para lograr la celebración de elecciones democráticas y, como ya hemos hecho mención, son el único medio de acceso al poder en forma pacífica, pero siempre se requiere que sean legítimas y que se observen las reglas que las rigen, ya que de lo contrario, el cuerpo electoral pierde el interés al no haber sido respetada su decisión al elegir el candidato o candidatas de su preferencia, tal como sucedió en las elecciones presidenciales de 1988, cuando según se dijo "se cayó el sistema de computo".

Ahora nos ocuparemos del Distrito Federal, cuyo gobierno ejercía el Presidente de la República, por medio del Jefe del Departamento del Distrito Federal, Departamento que desapareció por la reforma política de 1993, para quedar únicamente como la trigésima segunda entidad federativa; y de su nuevo marco jurídico, con algunos avances democráticos, según la reforma política de 1996. Lo que fue de interés en las elecciones de julio de 1997, en que se eligió al primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal, que por esta única ocasión ocupará a partir del 5 de diciembre tal cargo por tres años.

En relación al avance formal democrático en el Distrito Federal, debemos señalar que éste no se debe únicamente a la generosidad política de los representantes que han vivido del sistema en condición de privilegio. En este avance también han jugado un papel determinante diversos factores sociales, así como los académicos responsables que con seriedad y valor civil han criticado al sistema aparentemente democrático y han hecho la defensa de los derechos políticos locales de la ciudadanía del Distrito Federal, entre ellos, el de elegir a sus autoridades inmediatas.

Referente al nuevo "status" del Distrito Federal, puntualizamos que el catedrático de esta Facultad, el Licenciado Miguel Mora Bravo, quien imparte la cátedra de Teoría del Estado, publicó en el periódico Excélsior en noviembre de 1992 un estudio intitulado: "El Distrito Federal y la Reforma Política". En dicho estudio criticó la existencia del Departamento del Distrito Federal en el contexto del régimen Republicano y Federal vigente, pues tal Departamento Administrativo era un anacronismo, dado que significaba una reminiscencia del régimen central Santanista. De manera que, en el contexto de la normatividad vigente en 1992 (Constitución y Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal), el Presidente de la República tenía la facultad de nombrar al Jefe de dicho Departamento, como máxima autoridad política y administrativa local.

Al respecto, el Licenciado Mora señaló que: "... de esto resulta que el Distrito Federal es simultáneamente un departamento administrativo y una entidad federativa, lo que implica una situación aberrante por cuanto combina parte del sistema central o unitario, con el Federal". Tal señalamiento orientó la acción legislativa en los promotores de la reforma política que habría de realizarse durante la administración local de Manuel Camacho Solís, un año después, ya que de conformidad con la reforma al artículo 122 constitucional del 25 de octubre de 1993, en su apartado segundo se consignó como facultad del Presidente de la República la de "Nombrar al Jefe del Distrito Federal", con lo que desapareció el criticado Departamento del Distrito Federal y la jerarquía del Jefe del mismo.<sup>71</sup>

En el referido estudio de 1992, sobre la Asamblea de Representantes del Distrito Federal de 1987, que sólo tenía la facultad para hacer reglamentos, bandos y ordenanzas y que por reforma de 1993 se le dieron facultades para legislar en algunas materias, al respecto indicó: "puede y debe evolucionar sin mayor dificultad técnica hacia un genuino órgano legislativo

---

<sup>71</sup> MORA BRAVO, Miguel. "El Distrito Federal y la Reforma Política". Excélsior. Año LXXXVI. Tomo VI. No. 27. 541. México, D.F., viernes 27 de Noviembre de 1992. p. 4-A.

local". El anterior señalamiento se reflejó cuatro años después, en la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996, al artículo 122, estableciéndose: "Son autoridades locales del Distrito Federal la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia". De Asamblea de Representantes se pasó a Legislativa, aunque todavía tienen injerencia en la materia, el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión.

Asimismo criticó fundadamente el procedimiento de designación de la máxima autoridad local en el Distrito Federal, por parte del Presidente de la República, como entonces estaba constitucionalmente establecido, puesto que él propugnaba porque la ciudadanía del Distrito Federal tuviera el derecho de elegir a sus autoridades inmediatas, como paso necesario al perfeccionamiento de nuestro sistema democrático y al efecto precisó: "...para ello se deberá restablecer a quien tiene la inmediata responsabilidad de gobernar el Distrito Federal en su rango tradicional de gobernador pero no designado, sino elegido por el voto popular". Dicha propuesta actualmente se encuentra proyectada en el citado artículo 122, párrafo cuarto, de la Constitución, bajo el siguiente enunciado: "El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta". De lo anterior se desprende que se liquidó el régimen de la designación presidencial de un funcionario local.

Señaló el Licenciado Mora Bravo que para posibilitar en el Distrito Federal un cabal ejercicio democrático "...deberá permitirse la elección de quienes serán las autoridades en las demarcaciones políticas que ahora corresponden a las delegaciones".<sup>72</sup> Sobre este particular, encontramos que en la base tercera, fracción II, del artículo 122 vigente, se dispone que: "Los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa, según lo determine la ley". Lo que

---

<sup>72</sup> MORA BRAVO, Miguel. Ols. cit. p. 20 A.

ocurrirá cuando esta disposición se aplique, a partir del año 2000. Esto significa que, en virtud de la elección popular, desaparece la figura del delegado y, por consecuencia, la delegación, como demarcación territorial. A este respecto, comparto la tesis del profesor Mora Bravo, quien ha expresado en su cátedra la conveniencia de que en interés de la democracia se restaure en el Distrito Federal el régimen municipal que sí aprobó el constituyente de 1917 y que fue suprimido por la reforma constitucional antidemocrática que promovió el Presidente Alvaro Obregón en 1928.

De 1997 al año 2000 subsistirá la figura de los delegados, pero éstos no serán únicamente designados por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, sino que los candidatos a titulares de las delegaciones serán propuestos en terna por dicho Jefe de Gobierno a la Asamblea Legislativa, para que sean ratificados o no, según el caso, estando entonces en presencia de una elección indirecta, por esta única ocasión.

Aclaremos que el régimen municipal en el Distrito Federal deberá tener las adecuaciones pertinentes a la realidad urbana de esta entidad, teniendo en cuenta antecedentes como el del artículo 115, fracción III, último párrafo, de la Constitución vigente, donde se preceptúa que: "Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda".

Aunque en el Distrito Federal residen los tres Poderes de la Federación, la dinámica política ha venido igualando a la trigésima segunda entidad federativa, donde reside el veinte por ciento de la población del país, con el resto de los estados, al tener su ejecutivo local en el "Jefe de Gobierno del Distrito Federal"; su legislativo local en la "Asamblea Legislativa"; y su Poder Judicial local en el "Tribunal Superior de Justicia".

La forma como se ha ejercido el gobierno del Distrito Federal hasta la fecha ha resultado insuficiente para la democratización del mismo, aún con todo y lo mencionado anteriormente; por lo que nosotros consideramos que sería trascendental para conseguir una verdadera democratización, que se inscriban dentro del marco legal los instrumentos de una democracia semidirecta, como son:

- a) El Referéndum, que consiste en el mecanismo de participación en donde el cuerpo electoral interviene en la aprobación, modificación o derogación de alguna ley o reglamento, que es propuesta por el órgano legislativo;
- b) La Iniciativa Popular, es el mecanismo de participación en que cierta cantidad de ciudadanos tienen el derecho a proponer por iniciativa propia, proyectos de ley, o para derogar o modificar ordenamientos jurídicos;
- c) El Plebiscito, es la consulta que hacen el órgano legislativo o ejecutivo al pueblo sobre alguna decisión de carácter político; y
- d) La Revocación, que es el derecho que tienen los ciudadanos para pedir la destitución o separación de sus cargos a los funcionarios electos, que por sus actuaciones negativas perdieron la confianza del pueblo.

Consideramos que estos mecanismos pueden ser los medios que estimulen el interés del pueblo para intervenir y controlar de algún modo el obrar de los detentadores del poder público, ya que es el electorado el que tiene el derecho a intervenir en la reforma política, tanto el modo como se ejerce el gobierno, como en el proceso de legislación, lo que apareja despojar a algunos funcionarios del eterno monopolio del poder político.

Se aprecia, por consiguiente, que además de ser el sufragio un medio para la designación de los gobernantes, es también un agente del cambio social, para que sea el ciudadano el que tome las decisiones gubernamentales de su Estado. Así, en el caso particular del Distrito Federal, los

ciudadanos tenían que esperar que transcurrieran seis años para elegir al máximo mandatario del país, por lo que, insistimos en la conveniencia de implantar las figuras aludidas para que se le permita al cuerpo electoral convertirse en un órgano permanente de decisión en los actos de gobierno.

Ahora que, si se legisla dándole intervención a los partidos políticos, serían éstos los primeros interesados en orientar al pueblo, para obtener el voto a favor, conduciéndolos a convertirse en los agentes de politización del pueblo, que finalmente resultaría ser un proceso por el cual se sometieran a voto las decisiones del Estado; y no como sucedió cuando se estableció en el texto constitucional las figuras de Referéndum e Iniciativa Popular, que se quedaron a medias por la falta de reglamentación, derivado todo ello de intereses partidistas.

Las figuras del Referéndum, la Iniciativa Popular, el Plebiscito y la Revocación, ya han sido discutidas por los órganos legislativos, pero no llegaron a ser aprobadas en las últimas reformas, pues, ya que de llevarlas a la práctica, sí podrían llegar a ser, en cierto momento, adversas a las decisiones gubernamentales; lo que nos lleva a pensar que el gobierno no quiere que el pueblo tenga un total injerencia en los asuntos públicos.

IV.3.- Importancia jurídica de la participación ciudadana en la elaboración y ejecución de la legislación aplicable al Distrito Federal, sobre todo en materia tributaria.

En vías de la consecución de sus objetivos, todo Estado, independientemente de la estructura política adoptada, requiere hacer frente a múltiples necesidades y, por tal causa, debe allegarse los medios económicos que le permitan satisfacer los fines que constitucionalmente tiene encomendados.



La vida del hombre desarrollándose en sociedad, precisa de la existencia de un ente regulador, es así como el pueblo expresa su voluntad soberana para formar el Estado, sometiendo su conducta al orden jurídico preestablecido. Al mismo tiempo que éste funge como órgano rector, cumplirá con la tarea de satisfacer necesidades públicas, tales como la conservación del orden interior, la defensa del orden exterior, a través de la milicia, la impartición de justicia, prestación de servicios de salud y educación, por mencionar algunos. De ahí la importancia sociológica que reviste la actividad financiera del Estado, pues, en primer término, al fijar éste el régimen de tributos, debido a su imperio se encuentra dotado de amplio poder coactivo, que puede hacer valer no obstante la resistencia que encuentre por parte de los particulares; en segundo lugar, respecto a la forma en que ejercerá los gastos públicos, será la propia sociedad la receptora de los beneficios que entrañe su gestión.<sup>73</sup>

De acuerdo con la estructura del Estado, a través del Poder Ejecutivo se desarrollarán las actividades encaminadas a la realización de los servicios públicos y satisfacción de necesidades generales, bajo la idea del bien común. Así, podemos reconocer, respecto a la actividad financiera del Estado, tres momentos fundamentales, siendo en primer término el de la obtención de recursos, que puede generarse por la explotación de su propio patrimonio, por el manejo de sus empresas, venta de sus bienes y otros mecanismos financieros como pueden ser los empréstitos. En segundo término, encontramos la gestión o manejo de los recursos mediante los diferentes órganos que integran la administración pública y explotación de sus propios bienes patrimoniales de carácter permanente. Por último, figura la aplicación de los recursos, constituyendo las erogaciones que por concepto de gasto público realiza el Estado para el sostenimiento de las funciones públicas.<sup>74</sup>

---

<sup>73</sup> SANCHEZ PIÑA, José de Jesús. *Nociones de Derecho Fiscal*. 5ª edición. Editorial Pac, S.A. de C.V. México, 1991. p. 12.

<sup>74</sup> DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. *Principios de Derecho Tributario*. 3ª edición, quinta reimpresión. Editorial Limusa, S.A. de C.V. México, 1995. p. 21.

Reconocida constitucionalmente la potestad tributaria del Estado, la podemos entender como la facultad que éste tiene para imponer contribuciones y que será ejercida por el órgano legislativo, este poder culmina con la emisión de la ley en la que los sujetos destinatarios del precepto legal quedarán supeditados al mandamiento de la norma para su debido cumplimiento. Siendo la ley la fuente más importante de la materia tributaria, el artículo 31, fracción IV, constitucional, impone como obligación de todo mexicano, la de contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que establezcan las leyes.

En relación a lo anterior, el autor Ernesto Flores Zavala, afirma: "Los impuestos se deben establecer por medio de leyes, tanto desde el punto de vista material, como del formal, es decir, por medio de disposiciones de carácter general, abstractas e impersonales y emanadas del Poder Legislativo".<sup>75</sup>

De conformidad con la división de poderes, la facultad legislativa corresponde al Congreso de la Unión, sin embargo, el Presidente de la República es el principal generador de iniciativas; cuando concretamente se trata de leyes relativas al establecimiento de contribuciones, es requisito que sea la Cámara de Diputados la Cámara de origen, entendiéndose como tal, aquella en la que primero se discuten las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrir las (Ley de Ingresos); y luego examina, discute y aprueba el Presupuesto de Egresos de la Federación. Lo anterior obedece precisamente a que es la Cámara de Diputados a la que corresponde la representación de la población, a diferencia de la Cámara de Senadores, cuya misión es la de representar a los Estados.

---

<sup>75</sup> FLORES ZAVALA, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. 28ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1989. p. 203.

No obstante, el artículo 71 de la Constitución da facultades de iniciar leyes al Presidente de la República, a los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados. Ahora bien, cualquier ciudadano puede sugerir a alguna de las autoridades citadas, la necesidad o conveniencia de elaborar un proyecto de ley, y aún remitir el proyecto que haya efectuado, con la petición de que sea sometido a la consideración del Congreso; si bien tal petición, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 61 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, puede o no ser atendida. En tal sentido, el precepto mencionado establece: "Toda petición de particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho de iniciativa, se mandará pasar directamente por el ciudadano presidente de la Cámara a la Comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate. Las comisiones dictaminarán si son de tomarse o no en consideración estas peticiones". Aunque también pueden ser desatendidas o "congeladas".

A nuestro juicio, consideramos que la importancia de que los tributos se determinen mediante una ley, no radica en el hecho de que se trate de un acto del órgano legislativo, aún cuando está constitucionalmente facultado para ello, sino que a través de la ley los gobernados tendrán la capacidad de conocer las cargas fiscales que deben soportar, así como el contenido y alcance de sus obligaciones tributarias, frenando a su vez las posibles arbitrariedades que pudieren cometer las autoridades hacendarias. Lo anterior es lo que se conoce como el principio de legalidad en materia tributaria, que además implica que aquella ley que establece tributos, debe precisar cuáles son los hechos imponibles, los sujetos pasivos de la obligación, así como el objeto y cantidad de la prestación, evitando así que tales elementos sean discrecionalmente considerados por la autoridad administrativa.

Nuestro sistema federal de gobierno establecido por la Ley Fundamental, otorga plenas facultades tributarias tanto a la Federación, en los términos de la fracción VII del artículo 73,

como a los Estados, con apoyo en el artículo 124 del propio ordenamiento; no así los municipios, pues estos únicamente están en capacidad de administrar su hacienda, la cual quedará integrada por las contribuciones que previamente les hayan señalado las legislaturas de los Estados. Por otra parte, existen ciertas materias que casuísticamente enumera el artículo 73 fracción XXIX-A, Constitucional, respecto a las cuales se reserva al Congreso de la Unión la facultad de legislar para establecer contribuciones, verbigracia, sobre comercio exterior, gasolina y otros derivados del petróleo, por mencionar algunos ejemplos. Lo anterior no significa que sus facultades impositivas se limiten a dichas materias, sino que los Estados quedan excluidos de ellas; de lo anterior resulta que válidamente la Federación puede establecer gravámenes sobre distintas fuentes impositivas, en tanto los ingresos que se recauden estén destinados a cubrir los gastos públicos. En contraposición, todas aquellas materias que no sean exclusivas de la Federación, podrán ser gravadas en forma concurrente por ésta y por los Estados.

De lo anterior concluimos que nuestro sistema constitucional permite a la Federación establecer las contribuciones necesarias para cubrir el Presupuesto de Gastos de la Federación. Los Estados tienen también la facultad para establecer las contribuciones necesarias para cubrir los presupuestos estatales, ya que de no ser así, serían totalmente dependientes económicamente de la Federación. Por lo que toca a los municipios, como ya hemos anteriormente expresado, no tienen plena potestad jurídica tributaria y, por lo tanto, serán las legislaturas de los Estados las, que con apoyo en el artículo 115, tendrán la facultad para decretar los impuestos destinados a cubrir los gastos públicos municipales. Así quedó asentado en la Exposición de Motivos relativa a la Ley de Coordinación Fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 27 de diciembre de 1978 que, entre otros, tiene como principal objetivo solucionar los problemas en materia de potestad y competencia tributarias, coordinando el sistema fiscal de la Federación, los Estados, municipios y el Distrito Federal; lo que, para algunas opiniones frena el desarrollo

de los Estados y de los municipios, al afectarles su autonomía, pues dependen de la buena disposición que tenga el poder central para asignarles recursos.

Consideramos, siguiendo la opinión de Emilio Margain Manatou, que quizá la incorporación de los Estados al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal limita su potestad tributaria, pues de alguna forma ceden parte de sus facultades soberanas, al adherirse a lo acordado en los correspondientes convenios. En los términos de la Ley de Coordinación Fiscal, los Estados pueden rehusar, o bien, adherirse al sistema de coordinación.

La adhesión al Convenio, estimamos, puede traducirse en el debilitamiento del pacto federal, toda vez que las entidades federativas quedan sujetas a las determinaciones que siga la Federación, lo que a su vez les resta independencia económica.<sup>75</sup>

Habiendo agotado lo referente al marco legislativo que en materia tributaria prevalece a nivel federal y estatal, haremos referencia a la situación que impera en el Distrito Federal.

Anterior a la reforma constitucional del 25 de octubre de 1993, la Asamblea de Representantes tenía un nivel de jerarquía inferior a la de los Congresos estatales, siendo limitadas sus facultades, pues era el Congreso de la Unión el encargado de legislar en materia tributaria, tanto para la Federación como para el Distrito Federal y, como consecuencia de la misma, se incorporó en el texto constitucional (artículo 122) la autonomía financiera de esta entidad, ya que en las distintas reformas a la Constitución a lo largo del tiempo, siempre se fijaban aspectos políticos y administrativos, pero nunca se había definido la situación financiera del mismo.

---

<sup>75</sup> MARGAIN MANATOU, Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano. 11ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1993, p. 254.

En la exposición de motivos del Ejecutivo Federal y en relación a la participación de los ciudadanos en esta materia, plasmó la necesidad de otorgar a la Asamblea de Representantes las facultades hacendarias que antes correspondían al Congreso de la Unión, donde quedó asentado lo siguiente: "Asimismo, responde a que los ingresos y egresos de la ciudad el punto de mayor importancia para los habitantes de la ciudad, que formulan sus demandas en esos términos, es plenamente congruente con el objetivo de otorgarles respeto y reconocimiento a los habitantes de la ciudad el darle esta atribución al órgano integrado por sus representantes directos y específicos. Esta modificación responsabiliza más a la ciudadanía frente a sus propios retos" 77

Como podemos observar, la mayor injerencia que se le da a los ciudadanos sobre materia tributaria, es la de otorgarles un órgano integrado por representantes directos, elegidos por ellos mismos.

La reforma aludida contempló la necesidad de modificar el contenido de la fracción IV del artículo 31 de la Constitución, al establecer como obligación de los ciudadanos del Distrito Federal, la de contribuir para los gastos públicos. Lo anterior, significa que las contribuciones de los ciudadanos no eran consideradas para el Distrito Federal, sino de carácter federal y, con la finalidad de darle una orientación de nivel local, es que se reformó el citado artículo.

Así pues, la Asamblea Legislativa, como órgano legislativo local en ejercicio de su potestad tributaria, está facultada para imponer las contribuciones que los habitantes del Distrito Federal deben pagar para cubrir el gasto público.

---

77 LUCERO ESPINOSA, Manuel. "La Potestad Tributaria de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal". Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal. Editorial Formación Gráfica, S.A. de C.V. 1ª edición. Año I. Octubre - Diciembre, 1996. No. 2. p. 109.

Con fundamento en el artículo 122 Constitucional, la iniciativa de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos corresponden exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, siendo la Asamblea Legislativa la que cuenta con la facultad de examinarlos, discutirlos y aprobarlos anualmente, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

El cambio es que la Ley de Ingresos, la Ley Tributaria y el Presupuesto de Egresos ahora son aprobados por la Asamblea Legislativa y su cumplimiento será verificado por la Contaduría Mayor de la propia Asamblea.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal es el encargado de someter a consideración del Presidente de la República la propuesta correspondiente de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Tal propuesta, después de haber sido enviada al titular Ejecutivo Federal, éste a su vez la remite al Congreso de la Unión, siendo este procedimiento realizado anualmente. De tal manera que finalmente es el Congreso quien legisla en materia de deuda pública del Distrito Federal, por lo que la Asamblea Legislativa no podrá incorporar en la Ley de Ingresos, montos de endeudamiento mayores a los que haya autorizado previamente el Congreso para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal. Encontrando fundamento de lo anterior en los artículos 73, fracción VIII y 122 Constitucionales, en relación con los artículos 24, fracción II y 42, fracciones II y III, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

No obstante, la reforma que permite al Distrito Federal contar con autonomía financiera, en el artículo 73, fracción VIII, faculta al Congreso de la Unión para aprobar anualmente los montos de endeudamiento que requiera el Distrito Federal, de tal manera que será el Congreso quien controle las cantidades que pueda obtener el gobierno de esta entidad con los particulares, los

estados del país o del extranjero. Del mismo artículo se deriva que será el Ejecutivo Federal el único que, con aprobación del Congreso, pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar los mismos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

De tal suerte, el Distrito Federal se encontrará en capacidad de manejar su hacienda pública con sujeción a las disposiciones legales aplicables, destinando las contribuciones que mediante ley haya establecido la Asamblea de Representantes; y, como hemos dejado constancia, es relativa la independencia que tiene la Asamblea Legislativa para crear la Ley de Ingresos, toda vez que está sujeta a la aprobación previa que haga el Congreso de la Unión respecto a los montos de endeudamiento.

A continuación, haremos algunas consideraciones que caracterizan a la ley fiscal. En primer término, el carácter de sus disposiciones es declarativo, en tanto que se refieren al nacimiento de la obligación fiscal, la identificación del causante y circunstancias que condicionan el nacimiento del núcleo tributario.

Otro tipo de preceptos que deben contener las leyes impositivas son de carácter ejecutivo, que aluden a los deberes del causante, en la inteligencia que si no obran en determinado sentido, dando oportuno cumplimiento a la obligación fiscal, recibirán un perjuicio o sanción.

El Tribunal Fiscal ha sostenido, respecto a los preceptos de carácter declarativo, que la voluntad del causante es nula, pues las obligaciones derivadas de la norma, emanan de la voluntad unilateral del legislador.

De lo anterior, podríamos concluir que la participación de los particulares, por lo que concierne a la elaboración de las normas tributarias, es prácticamente inexistente y sólo se limita a la



elección que el ciudadano hace de sus representantes para integrar el Congreso de la Unión; cuya mayoría aprueba invariablemente las iniciativas del Ejecutivo en la materia y nunca han reducido el presupuesto sometido a su consideración, para aligerarle la carga al pueblo; y, como también ya se expuso, será en la Cámara de Diputados donde tengan su origen las disposiciones de mérito.

Al respecto, citamos la afirmación que hace el Licenciado Manuel Lucero Espinosa, quien manifiesta: "El hecho de que sea el órgano legislativo el que autorice los ingresos y los gastos, decrete las contribuciones y revise las cuentas públicas que el Ejecutivo va a recaudar, erogar y rendir, no es más que el resultado de la teoría de la separación de Poderes, adoptada por los países de tendencia liberal democrática, cuya semilla la encontramos en las limitantes que los barones ingleses pusieron al monarca en el siglo XV, convirtiendo al Órgano Legislativo en un contrapeso del Órgano Ejecutivo. De ahí que solamente un Órgano Legislativo, Congreso, Parlamento, Corte o Asamblea, deba ser titular de estas importantes atribuciones".<sup>79</sup>

La única limitante a las aparentes facultades omnímodas del Estado frente a los particulares es, desde luego, el apego al texto constitucional y, por lo tanto, a las garantías del gobernado, así como el acato a los principios que específicamente rigen para la materia tributaria, como lo son los de legalidad, proporcionalidad y equidad, generalidad, destinación de los tributos a satisfacer el gasto público, por mencionar algunos, todos ellos tienen su origen en la Constitución de la República.

Consideramos que el cumplimiento de los fines del Estado tiene supremacía con respecto a los intereses particulares y, por ello, no es posible dar mayor participación a la ciudadanía, por lo que concierne a la creación de leyes impositivas; de ahí que seguramente cuando se instituyó la

---

<sup>79</sup> LUCERO ESPINOSA, Manuel. Ob. cit. p. 112.

figura del Referéndum en nuestra Carta Fundamental, se excluyó toda posibilidad de que se llevara a cabo éste, con respecto a leyes tributarias. Desde luego, es de orden público la subsistencia del Estado respecto al interés particular, sin embargo, cabría cuestionarnos si nuestros representantes llevan a cabo de manera eficiente su gestión ante el Congreso y no solo se dejan llevar por intereses que favorecen a sus facciones partidistas, ignorando la situación en que se encuentra la población, cuyos intereses deben tutelar.

Como es sabido, la calidad de los servicios recibidos por la población no se ve reflejada por el cobro de los impuestos, lo que desalienta a contribuir de forma, por otra parte voluntaria, al sostenimiento del Estado, amén de que muchos recursos son mal empleados y algunas de las necesidades sociales básicas, como son las de vivienda, servicios de salud y de educación, no son eficientemente cubiertas.

Proponemos que así como se han utilizado recientemente los medios masivos para presentarnos campañas que nos inducen al oportuno pago de impuesto, también sería conveniente que por los mismos medios se hiciera saber a la población los derechos de que es titular y cuyo ejercicio se ha visto restringido para que se vaya creando poco a poco una conciencia colectiva sobre nuestro natural derecho a la participación dentro del Estado; de esta manera se estaría promoviendo que éste hiciera partícipes a los ciudadanos, contribuyendo a una educación política.

IV.4.- Trascendencia social de la participación ciudadana, sobre todo por lo que hace a la vigilancia del ejercicio presupuestal.

En materia hacendaria, como antes ya hemos hecho mención, el Congreso de la Unión es el órgano que está facultado para expedir la Ley de Ingresos, así como para efectuar el examen,

discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos, determinar las contribuciones a que haya lugar y, además, será el revisor de la Cuenta Pública anual de la Federación.

Una vez que el presupuesto ha sido aprobado y decretado por la Cámara de Diputados, procede su ejecución, lo que como consecuencia equilibra los Poderes de la Unión en la medida de que limita la libertad financiera del Ejecutivo, ya que anteriormente era la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público la que autorizaba y a su vez ejecutaba el presupuesto.

Respecto al control del presupuesto, reviste singular importancia por las finalidades que este tiene, y que son esencialmente de carácter político y económico, pues se orienta a verificar la actuación del Ejecutivo a lo decretado por la Cámara de Diputados en materia presupuestaria; y, desde el punto de vista financiero, tiene por objeto impedir el mal uso de la hacienda pública, el cumplimiento de los programas contenidos en el presupuesto y, en su caso, fijar las responsabilidades a que hubiere lugar, de ahí que la revisión de la cuenta pública no se limita a verificar desde un punto de vista económico el destino de los ingresos y egresos, sino que se amplía al ámbito legal y a precisar el cumplimiento de los objetivos que se plantearon en el Presupuesto de Egresos.

El control legislativo que se ejerce en México es competencia de la Cámara de Diputados, con fundamento en el artículo 74, fracción IV, Constitucional, la que está facultada para ejercer la revisión de la cuenta pública anual, sobre el manejo que la administración de los ingresos y egresos que autorizan las leyes y presupuestos. Su acción es tendiente a la comprobación de que las cantidades gastadas estuvieron de acuerdo con los programas del presupuesto, así como, en general, sobre la actividad financiera y patrimonial, durante cada año fiscal.<sup>79</sup>

---

<sup>79</sup> FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. 33ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1994. p. 341.

El órgano técnico mediante el cual se da cumplimiento al contenido del supracitado precepto es la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, la cual revisará la cuenta pública federal, verificando la exactitud de los gastos efectuados y, en su caso, las irregularidades en torno al manejo del gasto público.

Por lo que hace a la revisión de la cuenta pública en el Distrito Federal, a partir de las reformas realizadas al Estatuto de Gobierno, publicadas el día 26 de agosto de 1994, se le confirió a la Asamblea de Representantes la facultad de aprobar la cuenta pública del Distrito Federal, función con la que contaba anteriormente la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Su base constitucional se encuentra dentro del texto del artículo 122, apartado C, Base Primera, Fracción V, inciso c), de la Constitución Federal.

Para los efectos de la revisión de la cuenta pública del Distrito Federal, se determinó dentro del texto del artículo 43 del Estatuto de Gobierno, la facultad a la Asamblea de Representantes para disponer de un órgano técnico denominado "Contaduría Mayor de Hacienda", constituido legalmente el 31 de mayo de 1995, fecha en que se publica su Ley Orgánica. Dicho ordenamiento regula la organización y atribuciones del órgano de fiscalización a que nos referimos.

Así, por primera vez en la historia de la capital mexicana, se autoriza a la Asamblea de Representantes para contar con un órgano propio de esta índole, con la responsabilidad de fiscalizar los ingresos y el gasto público.

"Su integración se funda en un principio democrático: el derecho que tiene la ciudadanía de ser informada, a través de sus representantes populares a la Asamblea, del origen, uso y destino de los recursos públicos."<sup>80</sup>

El artículo 3° de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, define a la Contaduría como el órgano técnico de la Asamblea, al que corresponde la fiscalización del ingreso, así como evaluar el gasto público del Gobierno del Distrito Federal. El carácter que éste tiene, es el de una autoridad administrativa dependiente de la Comisión de Vigilancia de la propia Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea. Su función primordial es la de revisar la cuenta pública que anualmente presenta el Jefe del Distrito Federal a la Comisión de Gobierno de la Asamblea, dentro de los primeros diez días de junio.

La cuenta pública consiste en un informe de la actividad que realizó el Departamento del Distrito Federal y demás órganos dependientes y coordinados con él, asimismo, el objeto de su revisión es el de determinar si el ejercicio fiscal fue congruente con la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos y también verifica el cumplimiento de los objetivos de los programas aprobados. Sin embargo, la revisión no sólo se realiza desde el punto de vista contable, sino también se analiza con enfoque legal, económico y, sobre todo, el impacto social que éste causó. De igual modo, a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea se le faculta para revisar, en forma trimestral y aún dentro del ejercicio del mismo, el avance presupuestal; de ahí su carácter de fiscalizador, ya que no se tiene que esperar a que se presente el siguiente informe anual, sino que puede realizar visitas, revisiones, inspecciones, auditorías, solicitar informes, revisar libros, documentos, registros y sistemas, entre otras.

---

<sup>80</sup> Nuevo Consultorio Fiscal. "Se abre una nueva etapa de la fiscalización superior en la Ciudad de México". Editada por la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM. Año. 11. No. 185. 1° de Mayo de 1997. p. 62.

La Contaduría ejerce sus funciones en la dependencias y entidades que integran la Administración Pública centralizada, desconcentrada y paraestatal del Distrito Federal. Ello representa la revisión de la gestión financiera y presupuestal en 9 Secretarías, 11 entidades paraestatales y 16 órganos desconcentrados o delegaciones.

El Contador Mayor de Hacienda estará al frente de la Contaduría Mayor y será designado por la Cámara de Diputados, encontrándose sujeta al control de la Comisión de Vigilancia de la propia Cámara; a ella le serán turnadas las cuentas públicas que presente el Presidente de la República (esto a nivel federal). Por lo que concierne al ámbito local, el Contador Mayor será electo por la mayoría de los miembros presentes en la sesión correspondiente de la Asamblea de la terna propuesta por la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

La Contaduría verificará el apego de las operaciones a las leyes y presupuestos respectivos y rendirá un informe previo a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara o de la Asamblea, según sea el caso, dentro de los primeros diez días de noviembre posteriores a la presentación de la Cuenta Pública; y rendirá un informe definitivo a la misma Cámara que refleje el resultado de la revisión en los diez primeros días de septiembre del año siguiente a su recepción.

Consideramos que las cuentas deben ser rendidas con celeridad, así como de manera imparcial, para que el control sea de verdad eficiente, pues de no cumplirse en el citado plazo, se puede pedir prórroga por tres meses, expresando sus razones. Asimismo, en caso de figurar discrepancias entre las partidas gastadas y las de los presupuestos respectivos, o de no existir exactitud o justificación de los gastos, se deberán determinar y fincar responsabilidades.

Toda persona física o moral que intencionalmente o por negligencia cause daño o perjuicio a la Hacienda Pública, incurre en responsabilidad y tales responsabilidades tienden a cubrir en dinero los daños y perjuicios.

"Se entenderá que causa daño cuando se atenta contra el patrimonio, reduciéndolo según el monto de la exacción. Se causa perjuicio cuando el sujeto pasivo de la relación deja de obtener una ganancia lícita".<sup>41</sup> Tal es la afirmación que hace autor Jacinto Faya Viesca.

La ley exige que tanto el daño como el perjuicio sean estimables en dinero, pues en caso contrario no podría imputársele responsabilidad al funcionario.

Aunque no se menciona expresamente el derecho de los ciudadanos mexicanos de conocer el uso y destino de los recursos nacionales, en un orden jurídico de legalidad, este derecho debe corresponder a la obligación que recae sobre los propios ciudadanos de contribuir al gasto público para el sostenimiento del Estado. Consideramos que en uso del derecho de petición consagrado en el artículo 8°, en relación al numeral 6°, de la Ley Fundamental, que consigna el derecho a la información, todo gobernado puede dirigirse a las autoridades con la certeza de que recibirá respuesta a la solicitud que formule en el sentido de conocer el destino que han tenido sus contribuciones, ya que de alguna forma está cediendo parte de su ingreso para el sostenimiento del Estado, que él mismo impone como una obligación dentro del texto Constitucional, en el precepto número 31, fracción IV. Por otra parte, cabe destacar que el propio fisco ha fortalecido sus medios de fiscalización para cerciorarse del cumplimiento de las obligaciones tributarias a cargo de los particulares, por lo que creemos que es justo que la administración pública tenga mecanismos que de forma transparente les permitan ver el resultado de su gestión; de lo contrario, se origina por parte de éstos desinterés de cumplir

---

<sup>41</sup> FAYA VIESCA, Jacinto. Finanzas Públicas. 1ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1981. p. 231.

puntualmente con el pago de sus contribuciones, pues ante su percepción no tendrían justificación alguna.

Por otra parte, como realidad sociológica, tampoco puede negarse que la clase política mexicana es, junto a la industrial, la que tiene los mayores ingresos. Así lo acredita el alto nivel de vida de muchos políticos, particularmente si se hace un análisis de su situación patrimonial desde su inicio hasta la conclusión de sus actividades de gobierno. De lo anterior, debemos dejar claro que a través de la revisión de la Cuenta Pública no sólo se ha de buscar el cumplimiento con los fines del presupuesto, sino además las faltas de probidad u honradez por parte de los servidores públicos.



## CONCLUSIONES

PRIMERA.- Nuestro país, que por disposición constitucional se encuentra organizado como una República representativa, democrática y federal, permite a los Estados miembros gozar de alguna autonomía interior y, por tanto, autogobernarse mediante las constituciones expedidas por el órgano legislativo local correspondiente. Como dejamos expuesto en su momento, históricamente por su naturaleza, tal situación no correspondía al Distrito Federal, y fue preciso crear un ordenamiento local destinado a regular su forma de gobierno, siendo éste el "Estatuto de Gobierno del Distrito Federal", pero en este caso su creación fue obra del Congreso General y no del órgano legislativo local. Entre las razones aducidas se afirmó que debe prevalecer el interés de la Federación, y aunque se le ha reconocido el carácter de entidad federativa, ha de considerarse que el Distrito Federal es la sede de los Poderes de la Unión; por otra parte, tal como lo estableció el legislador en las reformas del 22 de agosto de 1996, el gobierno de esta entidad se ha dejado a cargo de los poderes federales y de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial, de carácter local.

SEGUNDA.- La participación ciudadana en el gobierno de un Estado es un imperativo para la existencia de una democracia, entendida como el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. En tal forma, la participación ciudadana implica el ejercicio de los derechos políticos, orientándose sobre todo a través del más característico de ellos, que es el voto, en su doble aspecto, activo y pasivo, interviniendo el ciudadano como elector de sus gobernantes, o como candidato a algún cargo de elección popular; lo que permite ejercer influencia sobre las decisiones que éstos adopten en nombre del grupo social que representan. Por lo tanto, al ser la democracia la forma de gobierno más generalizada en la actualidad, sólo a través de ella, los gobernantes únicamente pueden serlo, cuando la mayoría de los electores lo decide así, siendo imprescindible el respeto al voto.

TERCERA.- Una sociedad más participativa, contribuye a la disminución, por parte del gobierno, de cometer actos arbitrarios, viéndose compelido a actuar de modo tal, que satisfaga las crecientes demandas de la sociedad, la que espera la posibilidad de elevar su calidad de vida, a la vez que corrige la polarización social entre los muy ricos y los muy pobres.

CUARTA.- Las elecciones representan el mecanismo más importante de participación del cuerpo electoral, por ser el medio más idóneo para llegar al poder de manera pacífica dentro de un sistema político que pretende ser democrático, siempre y cuando, el gobierno garantice la confiabilidad para ser consideradas como democráticas, y se otorgue al ciudadano la seguridad de que el voto que emitió sea respetado, para que de ese modo el pueblo pueda recobrar la confianza en su gobierno.

QUINTA.- Consideramos que la democratización del gobierno del Distrito Federal se ha llevado a cabo de manera paulatina y, no es a partir de la reforma política de 1993, que cambió el status de esta entidad, que derivó primero en otorgar a la Asamblea de Representantes más facultades para elevarla a la calidad de un verdadero órgano legislativo local, semejante al de cualquier Estado de la República; sin dejar de observar que el Congreso de la Unión seguirá legislando para el Distrito Federal, en las materias que no le sean reservadas a la Asamblea. Otro cambio importante fue que se legisló por primera vez a favor de la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal a través del voto popular para el día 6 de julio de 1997. De la misma reforma se creó el Estatuto de Gobierno, como el ordenamiento encargado de regular el funcionamiento del gobierno del Distrito Federal. Lo que denota que la capital de México se encuentra en una transición, que apunta a la autonomía con la que contaba antes de 1928, fecha en que se suprimió el régimen municipal para quedar bajo la administración del Presidente de la República, por medio del desaparecido Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Todos los cambios mencionados han sido parte de la respuesta forzada de las constantes demandas de los ciudadanos al ver limitada su participación, ya que las expectativas de tener injerencia en el gobierno no se satisfacen con la sola elección que éstos hacen cada seis años del Ejecutivo Federal y de los candidatos a senadores y diputados, o de los representantes de la Asamblea, situación que limitaba los derechos ciudadanos a comparación de cualquier Estado de la República.

SEXTA.- Motivo de las reformas a la Constitución, publicadas en el Diario Oficial el día 25 de octubre de 1993, también lo fue la creación de los Consejos de Ciudadanos, como órgano de colaboración vecinal en el Distrito Federal, cuyos integrantes fueron electos mediante voto directo el 12 de noviembre de 1995. Su función consistía en llevar a cabo la gestión, supervisión, evaluación y aprobación, consulta u opinión de los programas de la administración pública del Distrito Federal en cada delegación. Sin embargo, el Delegado no tenía obligación de ceñirse a las propuestas de los consejeros, quedando éstos como figura decorativa, no obstante que su creación fue consecuencia de la necesidad de los capitalinos de contar con un órgano que los representara y que al mismo tiempo fungiera como intermediario con las autoridades, sobre los problemas y necesidades de mayor importancia. Dada su inoperabilidad, desaparecieron los consejeros por la reforma de 1996.

SEPTIMA.- Uno de los principales motivos del fracaso de estas elecciones, creemos que fue el no permitir que los partidos políticos postularan a sus candidatos al cargo de elección de consejero, ya que sólo ellos cuentan con toda una infraestructura para llevar a cabo campañas político electorales. Motivo que dejó en desventaja a varios candidatos independientes que no contaron con la experiencia y con los elementos necesarios de cualquier partido para realizar sus campañas, al mismo tiempo permitió que el proceso electoral estuviera completamente manipulado por los delegados, quienes apoyaron a sus propios candidatos a consejeros, lo que

aparejó que estos últimos no se pudieran oponer a cualquier decisión que tomaran las autoridades de sus respectivas delegaciones, pues a ellas les debían el ocupar el "cargo de elección popular".

OCTAVA.- Independientemente de lo anterior y de las anomalías en los padrones electorales, el ciudadano de la capital se desinteresó por las elecciones, ya que por falta de información y, por ser un mecanismo totalmente nuevo en el Distrito Federal, los habitantes no supieron en que consistía y cuáles eran las limitadas funciones de los Consejos de Ciudadanos, asimismo, mostraron la inconformidad y desconfianza hacia el gobierno con todo lo relacionado a un proceso de elección popular. Fue un intento fallido traducido en una aparente democratización del gobierno del Distrito Federal.

NOVENA.- Actualmente el ciudadano no quiere ser solo espectador, quiere ser tomado en cuenta y tomar parte en las decisiones fundamentales de su gobierno, para lo cual ha buscado otros medios para conseguirlo y, en prosecución de ello, han proliferado una serie de sociedades civiles denominadas también como Organizaciones no Gubernamentales (ONG's) y las Agrupaciones Políticas Nacionales contempladas en el COFIPE.

Las (ONG's) como organizaciones de ciudadanos constituidas dentro de la esfera de la iniciativa privada, representan, a nuestro parecer, una nueva alternativa de participación social, no proveniente del gobierno, pues trabajan con independencia de él; lo que les permite tener una visión más amplia de la problemática actual, de este modo, son cada vez más plurales y más politizadas.

Contribuyen de alguna manera a que los procesos electorales se manejen con transparencia, pues como observadores juegan un papel determinante en la vigilancia de los mismos, al no

contar con la representatividad que tienen los partidos políticos, derivado de que sus intereses originalmente no son partidistas. De lo que podemos concluir que su participación no sustituye en sus funciones a los partidos o algún órgano en especial, sino más bien, es una forma complementaria de participar con el gobierno.

DECIMA.- Resultado de la paulatina reforma política del Distrito Federal, tenemos que la Asamblea de Representantes también ha pasado por un proceso de transformación hasta convertirse en lo que es hoy, el órgano legislativo local de la entidad. Primero, en su creación en el año de 1987, se le otorgaron facultades exclusivas para hacer reglamentos, bandos y ordenanzas; en 1993, mediante reformas a la Constitución, se ampliaron sus facultades, con las que le dio el carácter de órgano legislativo; pero no es sino hasta las reformas publicadas el 22 de agosto de 1996, en que de manera expresa se le reconoce constitucionalmente a la Asamblea, como el órgano legislativo local del Distrito Federal.

Del mismo modo, el funcionario encargado de la administración local ha sufrido diversas denominaciones; primero fue reconocido como Jefe del Departamento del Distrito Federal, ya que se reconocía al Distrito Federal como un Departamento Administrativo; luego, en 1993, dejó de reconocérselo como tal, para ser sólo el Jefe del Distrito Federal; y, a partir de las elecciones del 6 de julio se eligió mediante el voto universal, libre, directo y secreto del cuerpo electoral al nuevo Jefe de Gobierno, quien ejercerá su función a partir del 5 de diciembre, que por única ocasión será de tres años, esto es, hasta el año 2000.

DECIMA PRIMERA.- La apatía del electorado de la ciudad de México en las elecciones de 12 de noviembre de 1995 a los cargos de consejeros ciudadanos, denotó el desinterés de la participación ciudadana; sin embargo, los legisladores han menospreciado otras que puedan estimular nuevamente el interés del pueblo para que, por una parte, intervenga y por otra pueda

hasta cierto grado controlar el modo de obrar de los funcionarios que ejercen el eterno monopolio del poder político. Nosotros nos pronunciamos a favor de que si se está en busca de la democratización del gobierno del Distrito Federal, es necesario que los legisladores inscriban, dentro del marco legal, instrumentos de una democracia semidirecta, como lo son el Referéndum, la Iniciativa Popular, el Plebiscito y la Revocación, que permitan a la ciudadanía constituirse en un instrumento permanente de colaboración en las decisiones gubernamentales.

DECIMA SEGUNDA.- Antes de las citadas reformas constitucionales del 25 de octubre de 1993, la Asamblea de Representantes tenía una jerarquía inferior a la de las legislaturas estatales de la República, con tales reformas se incorporó también en el texto del artículo 122 de la Ley Fundamental, la autonomía financiera con la que cuenta actualmente el Distrito Federal. Tal autonomía le permitió emitir su propia Ley de Ingresos, su Ley Tributaria y el Presupuesto de Egresos; ordenamientos que actualmente son aprobados por la Asamblea Legislativa. Sin embargo, la participación de los particulares en lo concerniente a la elaboración de las normas tributarias es prácticamente inexistente, ya que sólo se limita a la elección que realiza el ciudadano de sus representantes de la Asamblea, y el único límite que se establece a las facultades del Estado frente a los particulares, es el apego que éste tenga por medio de sus órganos al texto Constitucional.

El cumplimiento de los fines del Estado, tiene supremacía sobre los intereses de los particulares, y por esto no se le da mayor participación a la ciudadanía para la creación de leyes impositivas, de ahí que cuando se instituyó dentro del texto constitucional la figura del Referéndum, se excluyó la posibilidad de que se realizara el mismo en materia fiscal.

DECIMA TERCERA.- La calidad de los servicios que el Estado proporciona a la población, no se ve reflejada conforme al monto de los impuestos, razón que, consideramos desalienta al

contribuyente para cubrir voluntariamente el pago de los tributos; además de la opulencia con que viven algunos funcionarios públicos.

DECIMA CUARTA.- Consideramos de importancia que a los ciudadanos se les otorgue el derecho de conocer el uso y destino de los recursos financieros nacionales, como correlativo a la obligación que se les impone para contribuir al gasto público para el sostenimiento del Estado. Por ello, sería favorable que el gobernado, en ejercicio de su derecho de petición y del derecho de información, pudiera dirigirse a la autoridad que desee, con la certeza de que va a recibir respuesta a la solicitud que le formule, en el sentido de conocer si sus contribuciones fueron bien administradas.

DECIMA QUINTA.- El único medio de fiscalización de los recursos del Estado, lo constituye a nivel local, la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que es la encargada de revisar la Cuenta Pública y no sólo busca el cumplimiento de los fines del Presupuesto, sino además las faltas de probidad u honradez de los servidores públicos.

También creemos pertinente que las cuentas deben ser rendidas con mayor celeridad, para que el control presupuestal sea eficiente, ya que éstas se presentan cuando ya se está dentro del siguiente ejercicio fiscal.

DECIMA SEXTA.- Creemos que la ciudadanía no hace uso de su derecho de participar políticamente, primero, como ya quedó asentado, por la falta de credibilidad en sus gobernantes y, segundo, porque en gran medida se encuentra desinformada, como por ejemplo la Audiencia y Consulta Públicas, figuras que se encuentran contenidas dentro del Estatuto de Gobierno, mismas que no tienen la suficiente difusión. Por lo que proponemos que así como se utilizan los medios masivos de comunicación para presentarnos campañas políticas y otras que nos

inducen al pago oportuno de los impuestos, también sería conveniente que por los mismos medios se hiciera saber a la población sobre otros derechos de que es titular para tener una ciudadanía informada, con mayor educación cívica y, sobre todo, más participativa, lo que convertiría a la comunidad en una verdadera contraloría social.



## BIBLIOGRAFIA

- 1.- ACOSTA ROMERO, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". Primer curso. 12ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1995.
- 2.- AGUIRRE VIZZUET, Javier. "Distrito Federal, organización Jurídica y Política". 1ª edición. Editorial Miguel Angel Porrúa. México, 1989.
- 3.- ANDRADE SANCHEZ, Eduardo. "Introducción a la Ciencia Política". 2ª edición. Editorial Harla, S.A. de C.V. México, 1990.
- 4.- BERLIN VALENZUELA, Francisco. "Derecho Electoral". 1ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1980.
- 5.- BERLIN VALENZUELA, Francisco. "Teoría y Praxis Política-Electoral". 1ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1983.
- 6.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". 9ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1994.
- 7.- CALZADA PADRON, Feliciano. "Derecho Constitucional". 1ª edición. Editorial Harla, S.A. de C.V. México, 1990.
- 8.- CARPIZO, Jorge y MADRAZO, Jorge. "Derecho Constitucional". 1ª reimposición. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México, 1983.
- 9.- CASTELAZO, J. "La reforma posible: escenario en el porvenir". 1ª edición. Editorial del INAP. México, 1992.
- 10.- CASTRO LOZANO, Juan de Dios. "Reformas al Poder Judicial". 1ª edición. UNAM. México, 1995.
- 11.- CERRONI, Umberto. "Política (Método, teoría, procesos, instituciones y categoría)" 1ª edición. Editorial Siglo Veintiuno, S.A. de C.V. México, 1992.
- 12.- DELGADILLO GUITIERREZ, Luis Humberto. "Principios de Derecho Tributario". 3ª edición, quinta reimposición. Editorial Limusa, S.A. de C.V. México, 1995.
- 13.- DIAZ, Elias. "Sociología y Filosofía del Derecho". 2ª edición. Taurus Ediciones, S.A. España, 1980.
- 14.- BOBBIO, Norberto y MATTEUCCI, Nicola. "Diccionario de Política". 6ª edición. Editorial Siglo Veintiuno, S.A. de C.V. México, 1991.
- 15.- DUVERGER, Maurice. "Sociología de la Política". 1ª edición. Editorial Ariel. México, 1983.
- 16.- FAYT, Carlos S. "Derecho Político". 7ª edición. Ediciones Depalma. Buenos Aires, 1988.
- 17.- "Diccionario Jurídico Mexicano". Tomo I. 9ª edición. Editorial Porrúa, S.A. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México, 1996.
- 18.- FAYA VIESCA, Jacinto. "Finanzas Públicas". 1ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1981.

- 19.- FIX-ZAMUDIO, Héctor y FIX-FIERRO, Héctor. "El Consejo de la Judicatura". 1ª edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México, 1996.
- 20.- FLORES ZAVALA, Ernesto. "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas". 28ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1989.
- 21.- FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo". 33ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1994.
- 22.- GARCIA MAYNEZ, Eduardo. "Introducción al Estudio del Derecho". 41ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1990.
- 23.- GONZALEZ URIBE, Héctor. "Teoría Política". 11ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1993.
- 24.- LOEWENSTEIN, Karl. "Teoría de la Constitución". 4ª edición. Editorial Ariel, S.A. Barcelona, 1986.
- 25.- LOPEZ, Mario Justo. "Introducción a los Estudios Políticos". Vol. II. 2ª edición. Ediciones Depalma. Buenos Aires, 1987.
- 26.- MARGAIN MANATOU, Emilio. "Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano". 11ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1993.
- 27.- MARIENHOFF, Miguel S. "Tratado de Derecho Administrativo" Tomo II. 3ª edición. Editorial Abeledo-Perrot, S.A. Buenos Aires, 1981.
- 28.- MELGAR ADALID, Mario. "Reformas al Poder Judicial". 1ª edición: UNAM. México, 1995.
- 29.- MORENO, Daniel. "Derecho Constitucional Mexicano". 12ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1993.
- 30.- MORENO, Daniel. "Diccionario de Política". 1ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1980.
- 31.- PORRUA PEREZ, Francisco. "Teoría del Estado". 25ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1992.
- 33.- RECASENS SICHES, Luis. "Sociología". 23ª Reimpresión de la tercera edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1993.
- 34.- RIOS ELIZONDO, Roberto. "El Acto de Gobierno". (El Poder y el Derecho Administrativo). 1ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1975.
- 35.- ROJINA VILLEGAS, Rafael. "Introducción al Estudio del Derecho". 2ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1967.
- 36.- SANCHEZ PIÑA, José de Jesús. "Nociones de Derecho Fiscal". 5ª edición. Editorial Pac, S.A. de C.V. México, 1991.
- 37.- SENIOR, Alberto F. "Sociología". 12ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1993.
- 38.- SERRA ROJAS, Andrés. "Derecho Administrativo" Tomo I. 15ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1992.

- 39.- SERRA ROJAS, Andrés. "Teoría del Estado". 12ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1993.
- 40.- SERRA ROJAS, Andrés. "Ciencia Política". 11ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1993.
- 41.- TENA RAMIREZ, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". 28ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1994.
- 42.- VILLORO TORANZO, Miguel. "Introducción al Estudio del Derecho". 7ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1987.

#### LEGISLACION CONSULTADA

- 1.- "Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales". 5ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1997.
- 2.- "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". 116ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1996.
- 3.- "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Mexicano ésta es tú Constitución. Comentada por Rabasa, Emilio O. y Caballero, Gloria. 10ª edición. Editorial Miguel Angel Porrúa. México, 1996.
- 4.- "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Comentada por Andrea Sánchez de, Francisco José. 1ª edición. Rectoría, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México, 1985.
- 5.- "Estatuto de Gobierno del Distrito Federal". Comentado. 1ª edición. Departamento del Distrito Federal, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México, 1996.
- 6.- "Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal". 16ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1995.
- 7.- "Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal". 11ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1989.
- 8.- "Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos". 6ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1995.
- 9.- "Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal". 16ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1995.

## HEMEROGRAFIA Y REVISTAS CONSULTADAS

- 1.- MORA BRAVO, Miguel. "El Distrito Federal y la Reforma Política". Excélsior. Año LXXVI. Tomo VI. No. 27, 541. México, D.F. Noviembre de 1992.
- 2.- De la redacción. "Domingo Soleado, pero en las casillas horas de aburrimiento". Excélsior. Año LXXIX. Tomo VI. No. 28,608. México, D.F. Noviembre de 1995.
- 3.- ALARCON, Alicia. "Los comicios para formar los Consejos de Ciudadanos". ASAMBLEA. Organó de difusión de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Primera Legislatura. Vol. 1. No. 10. Noviembre de 1995.
- 4.- ALEJANDRO, María de Jesús. "Política". ASAMBLEA. Organó de difusión de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Primera Legislatura. Vol. 2 No. 2. Noviembre de 1996.
- 5.- CIFUENTES VARGAS, Manuel. "Pasión por la política de la nueva generación de Organizaciones Civiles". LEX. 3ª Epoca. Año I. Julio, 1995. No. 1.
- 6.- LUCERO ESPINOSA, Manuel. "La Potestad Tributaria de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal". Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal. Editorial Formación Gráfica, S.A. de C.V. Año I. Octubre-Diciembre, 1996. No. 2.
- 7.- "Se abre una nueva etapa de la fiscalización superior en la Ciudad de México". Nuevo Consultorio Fiscal. Editada por la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM. Año II. No. 185. Mayo de 1997.