

00721  
381a



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

## FACULTAD DE DERECHO

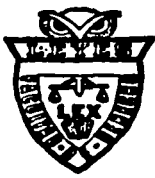
### SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

*ANALISIS DE LOS INSTRUMENTOS DE LA PARTICIPACION CIUDADANA Y DE LA REPRESENTACION VECINAL EN LA LEY DE PARTICIPACION CIUDADANA 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:

**ERIKA ANA LILIA GUERRERO DAZA**

DIRECTOR DE TESIS:  
LIC. ERNESTO ROMAN GALAN



MEXICO, D. F.

2003

TESIS CON  
LA 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.

**TESIS CON  
FALLA DE  
ORIGEN**

PAGINACIÓN

DISCONTINUA



**FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN  
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.  
P R E S E N T E**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**Muy Distinguido Señor Director:**

La alumna **GUERRERO DAZA ERIKA ANA LILIA**, inscrita en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada **"ANÁLISIS DE LOS INSTRUMENTOS DE LA PARTICIPACION CIUDADANA Y DE LA REPRESENTACION VECINAL EN LA LEY DE PARTICIPACION CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL"**, bajo la dirección del suscrito y del Lic. Ernesto Román Galán, para obtener el título de Licenciada en Derecho.

El Lic. Román Galán en oficio de fecha 28 de enero de 2003 y el Lic. Felipe Rosas Martínez, mediante dictamen del 27 de marzo del mismo año, me manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente, la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de la compañera de referencia.

**A T E N T A M E N T E  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
Cd. Unversitaria, D.F., marzo 28 de 2003**

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO  
DIRECTOR DEL SEMINARIO.**

**\*NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL:** El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancias que, todo lo cual will recordará la Secretaría General de la Facultad.

**\*mpm**

... en formato electrónico e impreso el  
... de mi trabajo recepcional.  
**ERIKA ANA LILIA  
GUERRERO DAZA  
05 - JUNIO - 2003**



SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO  
P R E S E N T E.**

**TESIS CON  
LA DE ORIGEN**

**Distinguido Doctor:**

Con toda atención me permito informar a usted que he revisado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada "ANÁLISIS DE LOS INSTRUMENTOS DE LA PARTICIPACION CIUDADANA Y DE LA REPRESENTACION VECINAL EN LA LEY DE PARTICIPACION CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL", elaborada por la alumna GUERRERO DAZA ERIKA ANA LILIA.

Es de destacar que en el desarrollo de su investigación, el sustentante se apoyó en varios textos legales, por lo que se trata de un trabajo que reúne las condiciones más que suficientes para ser aprobado, a efecto de que presente el examen profesional correspondiente, por lo tanto autorizo el mencionado trabajo, por considerar que reúne todos y cada uno de los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

**ATENTAMENTE.**  
**"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU".**  
Cd. Universitaria, D.F., a 27 de marzo de 2003.

*Felipe Rosas Martínez*  
**LIC. FELIPE ROSAS MARTINEZ.**  
Profesor Adscrito al Seminario de Derecho  
Constitucional y de Amparo.

\*mpm



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

**SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO  
T.2/2003**

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO  
P R E S E N T E.**

TESIS CON  
T. LA DE AJEN

**Distinguido Dr. Venegas:**

Me dirijo a usted, a fin de someter a su consideración el trabajo recepcional intitulado "ANÁLISIS DE LOS INSTRUMENTOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DE LA REPRESENTACIÓN VECINAL EN LA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL", que la alumna ERIKA ANA LILIA GUERRERO DAZA, ha concluido y en su momento inscrito en el seminario a su digno cargo, bajo la dirección del suscrito.

La tesis de referencia denota en mi opinión todos los elementos formales y metodológicos, por lo tanto autorizo el mencionado trabajo ya que se sustenta en una adecuada fuente de información documental, así como la legislación expedida sobre la materia, en consecuencia, la monografía en cuestión reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales de nuestra Universidad como tesis para obtener el grado de Licenciado en Derecho.

Sin otro particular por el momento, aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

**ATENTAMENTE**  
**"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"**  
Cd. Universitaria, D.F., a 28 de enero de 2003.

  
**MTRO. ERNESTO ROMÁN GALÁN.**  
Profesor de Carrera T.C.  
adscrito al Seminario de Derecho  
Constitucional y de Amparo

**A Dios por su generosa bondad al permitirme vivir y demostrarme que a pesar de los azares cotidianos nunca nos abandona a nuestra suerte.**

**A mi Alma Mater, la Universidad Nacional Autónoma de México, a la Facultad de Derecho por mi formación profesional y humana.**

**TESIS CON  
F. LA DE ORIGEN**

**Al Lic. Ernesto Román Galán, mi director de tesis, por su comprensión, tolerancia e invaluable apoyo.**

**A mi madre Rosa Daza Cortes por su infinita paciencia, amor, apoyo incondicional e incansable deseo de superación.**



f

**A mi padre Cupertino Guerrero  
Madrigal por brindarme su apoyo,  
por sus criticas, por su atención y  
radiante alegría.**

**A mi hermana Damayanty por  
dedicarme su tiempo, su momento,  
su espacio y brillar con luz propia.**

**A mis queridos hermanos Hugo  
y Ricardo.**

**A la fascinante Ciudad de  
México.**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**ANÁLISIS DE LOS INSTRUMENTOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DE LA REPRESENTACIÓN VECINAL, EN LA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL.**

**ÍNDICE**

**INTRODUCCIÓN ..... I**

**CAPITULO PRIMERO.**

**DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y REPRESENTACIÓN VECINAL**

<b>1.1. La democracia como forma de gobierno.....</b>	<b>1</b>
<b>1.2. Conceptualización de participación ciudadana.....</b>	<b>7</b>
<b>1.3. Conceptualización de representación vecinal.....</b>	<b>15</b>
<b>1.4. La participación ciudadana y la representación vecinal como una Fuente de la democracia directa o representativa.....</b>	<b>22</b>

**CAPITULO SEGUNDO.**

**LOS INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y REPRESENTACIÓN VECINAL EN LAS CONSTITUCIONES FEDERALES DE MÉXICO.**

<b>2.1. Constitución de Cádiz de 1812.....</b>	<b>26</b>
<b>2.2. Decreto Constitucional para la libertad de América Mexicana sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814.....</b>	<b>29</b>
<b>2.3. Constitución Federal de 1824.....</b>	<b>31</b>
<b>2.4. Bases y leyes constitucionales de 1836.....</b>	<b>33</b>

**TESIS CON FALLA DE ORIGEN**

h

<b>2.5. Bases orgánicas de 1843.....</b>	<b>36</b>
<b>2.6. Constitución federal de 1857.....</b>	<b>42</b>
<b>2.7. Constitución federal de 1917.....</b>	<b>45</b>

**CAPITULO TERCERO**

**EVOLUCION DE LA INSTITUCIONALIZACION DE LOS INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DE LA REPRESENTACIÓN VECINAL EN EL DISTRITO FEDERAL.**

<b>3.1. Ley orgánica del distrito y de los territorios Federales de 1928.....</b>	<b>49</b>
<b>3.2. Ley orgánica del departamento del Distrito Federal de 1941.....</b>	<b>52</b>
<b>3.3. Ley orgánica del departamento del Distrito Federal de 1970.....</b>	<b>53</b>
<b>3.4. Ley orgánica del departamento del Distrito Federal de 1978.....</b>	<b>59</b>
<b>3.5. Estatuto de gobierno del Distrito Federal de 1994.....</b>	<b>63</b>
<b>3.6. Ley de participación ciudadana del Distrito Federal de 1995.....</b>	<b>76</b>
<b>3.7. Reformas de 1997 a los artículos 67 fracción XXX y 68 del Estatuto de gobierno del Distrito Federal.....</b>	<b>92</b>
<b>3.8. Ley de participación ciudadana del Distrito Federal de 1998.....</b>	<b>94</b>

**CAPITULO CUARTO.**

**INSTRUMENTOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DE LA REPRESENTACIÓN VECINAL QUE SE REGULAN EN LA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL.**

<b>4.1. Instrumentos de la participación ciudadana.....</b>	<b>99</b>
---	-----------

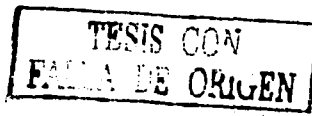
**TESIS CON FALLA DE ORIGEN**

<b>4.1.1. Plebiscito.....</b>	<b>100</b>
<b>4.1.2. Referéndum.....</b>	<b>108</b>
<b>4.1.3. Iniciativa popular.....</b>	<b>111</b>
<b>4.1.4. Consulta vecinal.....</b>	<b>114</b>
<b>4.1.5. Colaboración vecinal.....</b>	<b>116</b>
<b>4.1.6. Unidades de quejas y denuncias.....</b>	<b>116</b>
<b>4.1.7. Difusión pública.....</b>	<b>119</b>
<b>4.1.8. Audiencia pública.....</b>	<b>120</b>
<b>4.1.9. Recorridos del titular del órgano político administrativo.....</b>	<b>122</b>
<b>4.2. Representación vecinal.....</b>	<b>124</b>
<b>4.2.1 Comité vecinal.....</b>	<b>124</b>

**CAPITULO QUINTO.**

**INEFICACIA DE LA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL.**

<b>5.1. El enriquecimiento de los mecanismos actuales de participación ciudadana y representación vecinal .....</b>	<b>134</b>
<b>5.2. Consecuencias jurídico políticas de los instrumentos de participación ciudadana y representación vecinal.....</b>	<b>150</b>
<b>5.3. La necesidad del perfeccionamiento de los mecanismos para la</b>	



3

<b>utilización de los instrumentos de participación ciudadana y de la representación vecinal.....</b>	<b>161</b>
<b>5.4. Los instrumentos de participación ciudadana y representación vecinal como órganos de consulta para la toma de decisiones.....</b>	<b>179</b>
<b>Conclusiones.....</b>	<b>188</b>
<b>Epílogo.....</b>	<b>201</b>
<b>Anexo I.....</b>	<b>202</b>
<b>Anexo II.....</b>	<b>203</b>
<b>Anexo III.....</b>	<b>204</b>
<b>Anexo IV.....</b>	<b>205</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>206</b>

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Posteriormente en el tercer capítulo hacemos un estudio cronológico acerca de la evolución de los Instrumentos de índole legales de participación ciudadana y representación vecinal en la legislación correspondiente a la Ciudad de México, desde la primera Ley Orgánica de 1928 hasta la actual Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal reformada en 1998, para precisar la transformación progresiva de las dos figuras que son materia de estudio en esta investigación.

En el cuarto capítulo determinamos los conceptos, características y de igual manera señalamos los lineamientos a seguir para la utilización de los Instrumentos de participación ciudadana que están vigentes, los cuales son; plebiscito, referéndum, iniciativa popular, consulta vecinal, unidad de quejas y denuncias, difusión pública, audiencia pública, colaboración vecinal, recorridos de los titulares de los órganos políticos administrativos de las demarcaciones territoriales. También se hace referencia al comité vecinal como un órgano de representación vecinal, regulados en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

En el quinto capítulo realizamos el análisis de la regulación ineficaz de los instrumentos de participación ciudadana y representación vecinal en la Ley de Participación Ciudadana que corresponde a la Ciudad de México.

Finalmente esta tesis se ve consolidada con el capítulo correspondiente a mis conclusiones generales, donde de manera crítica y analítica, doy mi punto de vista acerca de los alcances y faltantes de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

# TESIS CON FALLA DE ORIGEN

## CAPITULO PRIMERO

### DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y REPRESENTACIÓN VECINAL.

#### 1.1. LA DEMOCRACIA COMO FORMA DE GOBIERNO.

El autor Locke reconoció que la democracia es una forma de gobierno, que tiene como finalidad la participación del pueblo, argumentando que la fuente y origen del gobierno político era la voluntad de los ciudadanos y no los pretendidos derechos monárquicos. En este sentido propone la legitimación del ejercicio del poder.

Parte de la idea del estado de naturaleza, que es la igualdad y libertad de todos los hombres pero no es un estado de guerra. Al respecto el tratadista Norberto Bobbio; "subraya que se trata de dos condiciones no sólo diferentes, sino tan distantes como lo son entre ellos un estado de paz, benevolencia, asistencia y conservación recíproca, y un estado de hostilidad, maldad, violencia y destrucción recíproca. Puesto que el único remedio al estado de guerra es para Locke, igualmente que para Hobbes, la institución del Estado mediante pacto social..."<sup>1</sup>

De ahí, que toma en consideración el contrato originario cuyo significado es la creación de un gobierno derivado del consentimiento del pueblo, capaz de salvaguardar la libertad e igualdad. El autor Jacques Chevallier afirma; "de tal manera que lo que dio nacimiento a una sociedad política y la estableció no fue otra cosa que el consentimiento de cierto

---

<sup>1</sup> Bobbio, Norberto y Bovro Michelangelo. Origen y fundamentos del poder político. 2ª edición, trad. José Fernández Santillán. Ed. Grijalbo, S.A. de C.V. p 121

número de hombres libres y capaces de ser representados por el mayor número de ellos; y esto y solo esto fue lo que pudo dar comienzo en el mundo a un gobierno legítimo".<sup>2</sup> Bajo estas premisas se plantearon las bases de la democracia liberal.

También un precursor de la democracia fue el autor Rousseau, quien la identificó como una forma de gobierno que se caracteriza por la igualdad de todos los hombres a intervenir en la estructuración del órgano político y en la formación de las leyes correspondientes a un pueblo. Asimismo se manifestó a favor de una democracia pura, porque la voluntad del pueblo solamente puede expresarse por los propios hombres que lo integran, rechazando absolutamente la democracia representativa.

En consecuencia el único poder que se justifica es el que se organiza y ejerce por todos los hombres. De hecho el autor Norberto Bobbio afirma; "sólo la justificación, cualquiera que esta sea, hace del poder de mandar un derecho y de la obediencia un deber, es decir, transforma una relación de mera fuerza en una relación jurídica".<sup>3</sup>

El maestro, González Uribe señala que "La democracia verdadera no puede existir sin libertad, igualdad y pluralidad y debe estar acompañada por todas las seguridades jurídicas del Estado de Derecho, que con tanta dificultad se han conquistado a lo largo de los años: una Constitución estricta y rígida; un conjunto de derechos públicos subjetivos de los ciudadanos, o de garantías individuales, reconocidos por la Constitución, una exigencia constitucional de que todos los actos de la Administración Pública estén regidos por el

<sup>2</sup> Jacques Chevallier, Jean. Las grandes obras políticas, Trad. Jorge Guerrero. Ed. Temis, S.A. Colombia, 1997, p.87

<sup>3</sup> Bobbio, Norberto, Ob. cit. p.29



principio de legalidad; una efectiva separación de poderes que asegure el equilibrio y evite los abusos; una organización electoral que permita la efectiva libertad de sufragio; un respeto al pluralismo ideológico y a la diversidad de grupos de opinión y de presión; y un conjunto de recursos jurisdiccionales y administrativos, para corregir los excesos y abusos del poder público".<sup>4</sup> Por lo tanto la democracia debe estar sustentada en el respeto a las garantías individuales.

Asimismo, el tratadista Norberto Bobbio expresa lo que ha denominado *una definición mínima de democracia*, cuyo significado es "considerarla por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quien esta autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo que procedimientos".<sup>5</sup> De ahí que se debe señalar claramente en reglas preestablecidas quien o quienes son los individuos que participarán en la toma de decisiones obligatorias para la sociedad, a través de procedimientos que se rigen bajo los principios de mayoría y unanimidad, teniendo como característica principal el respeto a las garantías individuales, lo cual es fundamental para dar origen al Estado liberal cuya finalidad es el predominio de un Estado democrático, con apego estricto a lo que determine la normatividad vigente.

Al mencionar Estado liberal y Estado democrático como términos dependientes reciprocamente, implica necesariamente el respeto a las garantías individuales para el ejercicio del poder fundamentado en un régimen democrático y viceversa es indispensable

<sup>4</sup> González Uribe, Héctor. Hombre y Estado. Ed. Porrúa, S.A. México, 1998.p.311

<sup>5</sup> Bobbio, Norberto. El futuro de la democracia, 2ª reimpresión. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1994.p.14

el ejercicio del poder sustentado en el régimen democrático para garantizar la existencia y el respeto de las garantías individuales. Sobre el particular, el citado tratadista Norberto Bobbio afirma que " El Estado liberal y el Estado democrático son interdependientes en dos formas: 1) en la línea que va del liberalismo a la democracia, en el sentido de que son necesarias ciertas libertades para el correcto ejercicio del poder democrático; 2) en la línea opuesta, la que va de la democracia al liberalismo, en el sentido de que es indispensable el poder democrático para garantizar la existencia y la persistencia de las libertades fundamentales".<sup>6</sup>

De semejante manera, el maestro Jesús Reyes Heróles, afirma que liberalismo y democracia son lo mismo, incluso los denomina *los dos liberalismos*, porque la democracia es la soberanía popular y el carácter representativo del pueblo en el gobierno y el liberalismo se manifiesta a favor de la igualdad de los hombres. El liberalismo se caracteriza por tener "el denominador común de la igualdad democrática. Esta acaba por ser el fundamento de su lucha contra los privilegios".<sup>7</sup> Así, las ideas liberales respecto al término democracia se expresan a través de la soberanía popular, tomando en consideración la evolución de la sociedad, la cual tiene como consecuencia que la soberanía no pueda ejecutarse por el pueblo mismo, sino por medio de sus representantes. Sin olvidar que un elemento esencial del sistema representativo es la división de poderes.

En razón de lo anterior, tenemos que el Estado democrático se apoya en los principios del Estado liberal y esto se refleja recientemente en el discurso de la Presidenta de la Mesa

---

<sup>6</sup> *ibidem*, p. 15

<sup>7</sup> Reyes Heróles, Jesús. El liberalismo Mexicano, 2ª reimpresión. Tomo II. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1994.p.282

Directiva de la Cámara de Diputados, para el segundo ejercicio de la LVIII Legislatura, Beatriz Paredes Rangel, al dar respuesta al Primer Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox Quezada, de fecha 1 de septiembre de 2001, aseguro que es fundamental propiciar el equilibrio entre los poderes y de subordinar los actos del ejecutivo al análisis de la soberanía popular representada en el Congreso.

Señalando un concepto amplio de democracia que no se circunscribe a la contienda electoral, cuya existencia requiere desenvolvimiento económico, distribución de ingresos, que propicien y generalicen oportunidades, un vasto proceso de ciudadanía sustentado por una formación educativa sólida, equidad que erradique exclusiones y elimine abismales diferencias sociales, respeto a los derechos humanos, tolerancia y libertad de expresión.

Por lo anterior considero, que la democracia es una forma de gobierno, una estructura jurídica que permite la participación de los ciudadanos en la integración del gobierno, siendo un medio para la legitimación de acceso al poder. Pero además es una forma de vida que implica un gran sentido de responsabilidad para decidir, criticar, opinar y expresar inconformidad, teniendo como finalidad la existencia de un Estado de derecho, en el cual impere la libertad y la justicia. Para ello es fundamental la educación de la población, para desarrollar un sentido social en el ejercicio de nuestros derechos cívicos y políticos.

Al respecto, la Consejera Electoral del Instituto Federal Electoral Jacqueline Peschard se ha manifestado a favor de una cultura política democrática, señalando "que lo más pertinente es pensar en una tarea combinada en la que se vaya transitando hacia la construcción de estructuras que en la práctica se desempeñen efectivamente como

democráticas que se ciñan al derecho, que fomenten el control de la representación ciudadana sobre los actos gubernamentales, que alienten la lucha política institucionalizada como fórmula para dirimir las diferencias y canalizar aspiraciones de poder, a la par que se vayan inculcando a través de las instituciones socializadoras (familia, escuela, medios de comunicación) las bondades de la cultura cívica (la confianza interpersonal, el reconocimiento del derecho del otro a pensar y vivir de forma diferente, las virtudes de la participación, etcétera).<sup>8</sup>

Además la democracia es un lineamiento que orienta la educación, de acuerdo con el artículo 3 de la Constitución Mexicana, es el fundamento para realizar el Proyecto Nacional de Desarrollo de la Nación, establecido en el artículo 26 Constitucional que adopta la forma de planeación democrática, en la organización del Estado para alcanzar un adecuado crecimiento económico.

En este sentido el Proyecto Nacional de Desarrollo tendrá una planeación mediante la participación de los diversos sectores sociales, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlos al plan y los programas de desarrollo. En concordancia con lo expresado la Ley faculta al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Finalmente es una forma de gobierno, siendo voluntad del pueblo

---

<sup>8</sup> Peschard, Jacqueline. La cultura política democrática. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Número 2, 3ª edición. Ed. Instituto Federal Electoral, México, 1997. p.49

mexicano constituirse en una República, Representativa, Democrática, Federal, compuesta por Estados libres y soberanos, que se establece en el artículo 40 de nuestra Carta Magna.

## 1.2. CONCEPTUALIZACION DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

La participación ciudadana implica tomar parte en algo, actuar como integrante de un todo, elegir ante las múltiples posibilidades que da la vida desde un ámbito cultural, deportivo, social, económico y político; es precisamente este último materia de nuestro estudio.

La participación ciudadana es el elemento más importante de la democracia nace de necesidades, intereses, sentimientos y comportamientos comunes es esencialmente un proceso de dinámica social.

Incluso el autor Rodrigo Borja afirma que "La democracia es la conjugación del verbo participar en todos sus modos, tiempos, números y personas. Reconoce a los ciudadanos el derecho a tomar parte en la vida política del Estado en diversas formas. El sufragio es una de ellas, a través de la cual los ciudadanos pueden ejercer su derecho de iniciativa popular para presentar al parlamento proyectos de ley, pueden elegir gobernantes o decidir plebiscitariamente o por vía de un referéndum asuntos importantes de la vida comunitaria. Pueden también procesar y dar fuerza a sus criterios sobre la vida política a través de la opinión pública, los partidos políticos, los grupos de presión o los grupos de

tensión que son otras tantas formas de organización de los ciudadanos para aumentar el peso específico de su voluntad en relación con los asuntos públicos".<sup>9</sup>

Asimismo, comparto el pensamiento de la autora Alicia Ziccardi, quien señala que; "La participación ciudadana se refiere específicamente a que los habitantes de las ciudades intervengan en las actividades públicas representando intereses particulares (no individuales). Pero para que esta participación sea efectiva deben generarse compromisos y condiciones institucionales y, sobre todo, existir el convencimiento de que la deliberación pública y la interacción social, la aceptación y el respeto por el pluralismo ideológico, son valores y prácticas positivas y esenciales para vivir en democracia; valores y prácticas que pueden y deben ejercerse en primer término en el cotidiano y en el espacio local que es donde se da la mayor proximidad entre autoridades y ciudadanos"<sup>10</sup>

Al respecto el tratadista Norberto Bobbio, menciona una participación política compuesta por diversas actividades como son: "el acto de votación, la militancia en un partido político, la participación en manifestaciones, la contribución dada a una cierta agrupación, la discusión de sucesos políticos, la participación en un comicio o en una reunión sectorial, el apoyo dado a un determinado candidato en el curso de la campaña electoral, la presión ejercida sobre un dirigente político, la difusión de información política."<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Borja, Rodrigo. Enciclopedia de la política. Ed. Fondo de la Cultura Económica, México, 1997.p.762

<sup>10</sup> Ziccardi, Alicia. Gobernabilidad y participación ciudadana en la Ciudad Capital. Ed. Miguel Ángel Porrúa, S.A. - Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM., México, 1998.p.32

<sup>11</sup> Bobbio, Norberto y Matteuci, Nicola. Diccionario de política, Tomo II, 4ª edición. Trad. José Arioo y Jorge Tula. Ed. Siglo XXI, editores S.A. de C. V. México, 1986.p.1180

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

De ahí que debemos tomar en consideración la diferencia existente entre la participación ciudadana y la participación política. Así diremos que la maestra Alicia Ziccardi especifica que "La participación ciudadana no reemplaza la participación política sino que tiene objetivos y acciones diferentes que otorgan un sentido pleno al concepto de ciudadanía, es decir que más allá del derecho de voto, los habitantes serán ciudadanos en tanto tengan acceso a bienes y servicios básicos, algunos reconocidos como derechos constitucionales como es el caso de los derechos urbanos básicos en México".<sup>12</sup>

Para ello, basándome en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal diremos que necesariamente deben prevalecer los principios rectores de la participación ciudadana como son:

- A) Voluntariedad.- que implica la decisión personal de cada individuo para opinar en la toma de decisiones que afectan la vida pública de nuestra ciudad.
- B) Universalidad.- la participación ciudadana se garantiza a todos los ciudadanos por igual, sin distinción alguna.
- C) Transparencia.- la participación ciudadana contribuye de manera efectiva a que los gobernantes actúen informando y rindiendo cuentas en el manejo de los asuntos públicos a los ciudadanos.
- D) Equidad.- la participación ciudadana permite la colaboración de todos los sectores de la sociedad, asegurando a los más vulnerables a través de instrumentos jurídicos y políticos necesarios para colocarlos en un plano de igualdad y con ello mejorar su condición de vida.

---

<sup>12</sup>Ziccardi, Alicia. ob. cit. p.29



E) Solidaridad.- la participación ciudadana tiene como finalidad el bien común, más allá de los intereses particulares de cada individuo.

F) Pluralidad.- la participación ciudadana propicia la cooperación de todos los sectores en los asuntos de orden público y con ello garantiza la diversidad de opiniones dentro de la sociedad y el respeto a las mismas por parte de la autoridad.

G) Institucionalidad asumida y efectiva.- la participación ciudadana es un derecho exigible por la ciudadanía que se garantiza en la normatividad correspondiente y es una obligación de los gobernantes propiciar su eficacia.

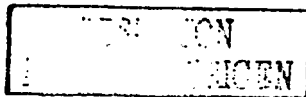
La maestra Alicia Ziccardi señala lo siguiente: "En el análisis de la participación ciudadana conviene distinguir diferentes tipos:

A) Participación institucionalizada: Es aquella participación que esta reglamentada para que la ciudadanía participe en los procesos decisorios del gobierno local.

B) Participación no institucionalizada: Es aquella participación informal o formal pero que no esta reglamentada.

C) Participación autónoma: Es aquella en la que la ciudadanía participa a través de algún tipo de asociación no gubernamental que, aunque participe en instancias de gobierno, no depende ni es controlada por éste.

D) Participación clientelista: Es aquella en la que la autoridad y los individuos o grupos se relacionan a través de un intercambio de favores o cosas.





E) Participación incluyente o equitativa: Es aquella en la que se promueve la participación de toda la ciudadanía independientemente de la pertenencia o identidad partidaria, religiosa o de clase social".<sup>13</sup>

En este sentido, es importante mencionar que la participación ciudadana es de carácter consultivo cuando el ciudadano simplemente expresa una opinión en torno a una política determinada y de carácter resolutivo cuando se comparte el poder de decisión sobre determinadas alternativas.

Desde este punto de vista, el autor Robert Dahl destaca "todos los miembros están lo suficientemente calificados, en general, para participar en la adopción de las decisiones colectivas obligatorias que graviten en grado significativo en sus bienes o intereses. De todos modos ninguno está tanto mejor calificado que los otros como para que se confíe en forma excluyente la adopción de tales decisiones colectivas obligatorias."<sup>14</sup>

Además se debe de considerar que existen dos modos de participación ciudadana; la primera es una participación pasiva con comportamientos generalmente receptivos por parte de los ciudadanos y en segundo lugar se hace mención a una participación activa, la ciudadanía colabora de manera directa en la organización o en la actividad que se este llevando acabo en un momento determinado.

---

<sup>13</sup> ibidem. p.36

<sup>14</sup> Dahl, Robert. La democracia y sus críticos. Ed. Paidós Ibérica, S.A. 3ª edición, España, 1992, p.121

En la actualidad estamos en presencia de una participación ciudadana activa, que tiene profundos anhelos de colaborar en los asuntos públicos de nuestro país, en un escenario de disputa para crear mecanismos institucionales eficaces que aseguren la opinión de los ciudadanos en las decisiones tomadas por el gobierno.

El autor Mauricio Merino menciona; "Son modalidades de participación directa en la toma de decisiones políticas que hacen posible una consulta constante a la población más allá de los procesos electorales, los mecanismos más conocidos son el referéndum, cuando se trata de preguntar sobre ciertas decisiones que podrían modificar la dinámica del gobierno, o las relaciones del régimen con la sociedad, y el plebiscito, que propone a la sociedad la elección entre dos posibles alternativas. Ninguno de estos dos instrumentos supone una elección de representantes, si no de decisiones, pero ambos funcionan con la misma amplitud que los procesos electorales, en tanto que pretenden abarcar a todas las personas que se verán afectadas por la alternativa en cuestión. La iniciativa popular y el derecho de petición, por su parte abren la posibilidad de que los ciudadanos organizados participen directamente en el proceso legislativo y en la forma de actuación de poderes ejecutivos".<sup>15</sup>

También existen otros instrumentos de participación ciudadana como son; la revocación del mandato que permite suspender el ejercicio público otorgado a un representante político, aún cuando haya ganado su puesto en elecciones legítimas, la audiencia pública, la consulta

---

<sup>15</sup> Merino, Mauricio. *La Participación Ciudadana en la Democracia*, 3ª edición. Ed. Instituto Federal Electoral, México, 1997, p.37

popular, las cuales tienen como finalidad propiciar la comunicación entre gobierno y sociedad.

Además es necesario analizar dos aspectos fundamentales como son; los costos y los beneficios de la participación ciudadana, para evaluar su utilidad y efectividad en la toma de decisiones gubernamentales. Respecto a los costos consideramos que son los siguientes:

A.- El aumento de los gastos gubernamentales al desarrollar planes o programas para mantener una opinión pública informada.

B.- La realización de estudios para atender las demandas de los ciudadanos pueden demorar la preparación y ejecución de los planes de gobierno.

C.- Los problemas que se pueden presentar derivados de la carencia de conocimientos por parte de los ciudadanos para evaluar aspectos técnicos de los programas de gobierno.

D.- El beneficio que se proporciona a una determinada comunidad y no para todos.

E.- La confrontación de valores entre los ciudadanos y las autoridades gubernamentales, debido a criterios distintos.

F.- Toma de decisiones apegadas al sentido popular más que al técnico.

G.- Incremento del tiempo para la toma de decisiones.

En lo concerniente a los beneficios de la participación ciudadana, considero que favorecen tanto a los ciudadanos así como a las autoridades. A los primeros les ayuda en lo siguiente:

A.- Resolver problemas que consideran serios.

B.- Permite que desarrollen una capacidad de participación responsable.

C.- Aportan valiosas opiniones para los programas de gobierno atendiendo a sus necesidades.

D.- Contribuye a la despolarización política de la sociedad al establecer metas comunes.

E.- Permite desarrollar una mayor capacidad para expresión de ideas.

F.- Disponer de recursos reales para enfrentar y resolver problemas.

En cuanto a los beneficios que obtienen las autoridades gubernamentales se encuentran los siguientes:

A.- Facilita la ejecución de los planes de gobierno.

B.- Comparten responsabilidades con los ciudadanos al propiciar su participación en la toma de decisiones.

C.- Permite la rendición de cuentas de los funcionarios de elección popular.

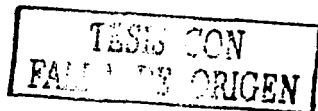
D.- Fomenta mayor transparencia en la administración pública.

E.- Los actos gubernamentales cuentan con el apoyo y aceptación de los ciudadanos.

F.- Eficacia en las políticas públicas.

G.- los posibles errores de la planeación y la ejecución de programas se reducen al mínimo.

Consecuentemente la mejor participación ciudadana en la democracia no es efímera, no se reduce a colaborar en un proceso electoral, a emitir un voto, sino es la que se mantiene permanente, alerta, la que se propicia cuando es necesario impedir las desviaciones de quienes tienen la responsabilidad del gobierno o encauzar demandas justas que no son atendidas con la debida profundidad. Para ello es indispensable que cuente con instrumentos jurídicos que propicien su eficacia y hagan evidente la utilidad de la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones fundamentales para la vida pública de nuestra ciudad.



### 1.3. CONCEPTUALIZACIÓN DE REPRESENTACIÓN VECINAL.

Representación es sustituir, actuar en lugar de alguien, cuidar los intereses de alguien, reflejar las características de alguien o algo. La representación se estudia desde dos ámbitos, el jurídico y el político.

Para efectos del desarrollo de este punto en nuestro estudio, tomaremos en consideración la doctrina de la representación política que tiene antecedentes en el mandato imperativo y ha sido comparada con la representación en el derecho privado, para concluir en la teoría de un mandato libre, lo cual llega a tener una gran trascendencia en la política.

Desde el punto de vista jurídico, la representación en el derecho civil consiste en asumir derechos o contraer obligaciones, una persona puede ocupar el lugar de otra que esta ausente, de modo que los actos jurídicos de la primera producirán sus efectos directos e inmediatamente para con la segunda, como si esta los hubiera celebrado. La persona que obra en nombre de otra se llama representante o mandataria y aquella cuyos negocios jurídicos gestiona la primera se llama representada o mandante.

Desde el punto de vista político, debemos considerar que la idea de la representación política tiene su origen con la impracticabilidad del gobierno directo, no es viable la posibilidad de que el pueblo se gobernase a sí mismo por razón de su masificación. Esto significa que el gobierno representativo tiene un elemento esencial que es la intención clara del gobernante de actuar en nombre y en lugar del pueblo y de interpretar su más íntimo sentir, hacer presente y operante al conglomerado social que esta ausente de

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

los actos de gobierno. Así, la representación política es una institución que garantiza y hace posible la participación popular en el ejercicio del poder público.

La representación política considera que los gobernantes ocupan el lugar del pueblo y ejercen sus derechos de manera que los actos de aquellos se consideran ejecutados directamente por éste. Es decir se afirma que un gobierno es representativo cuando quienes lo ejercen, elegidos por el pueblo para gestionar los negocios, obran en nombre del pueblo y sus actos valen como celebrados directa e inmediatamente por el pueblo.

Al analizar la naturaleza jurídica de la representación política se ha discutido, si estamos en presencia de un mandato imperativo o de un mandato libre. En la primera afirmación; el representante debe sujetarse a las instrucciones concretas y particularizadas de sus representantes. En la segunda afirmación, se ha definido la representación política como un mandato libre, que atribuye al representante una amplia esfera de libertad en el desempeño de sus funciones.

Al respecto, el autor Sánchez Bringas afirma, que la naturaleza jurídica de la representación política se explico, en un principio, como un mandato imperativo que se caracteriza por una "relación existente entre los ciudadanos y los diputados que aquellos eligieron, se entendió como el contrato civil de mandato, consistente en el acuerdo de voluntades por virtud de la cual una parte denominada mandatario, que actúa en nombre y de acuerdo con

las instrucciones de la otra parte identificada como mandante, de manera que a esta se atribuyen los actos realizados por la primera".<sup>16</sup>

También se explica la representación política como función autónoma, su origen radica en la dinámica parlamentaria, los representantes políticos son electos para trabajar con autonomía por los intereses ciudadanos o por los de la nación; así se rompe el vínculo entre diputados y electores y las explicaciones basadas en el mandato de derecho civil.

Además se menciona la representación política como función constitucional, debido a que la función de los gobernantes es aplicar el derecho, es decir las disposiciones jurídicas que rigen sus atribuciones. La única representación que pueden ostentar los gobernantes es de orden normativo.

Actualmente en la representación política, una vez elegido, el gobernante es libre para actuar conforme a su conciencia, entendimiento, conocimiento en el ejercicio del poder, pero siempre rindiendo cuentas al pueblo de los actos que realiza, porque obra en nombre del pueblo y para el pueblo.

Consecuentemente cuando se hace referencia al término representación se le identifica con el término mandato. Para ello se debe definir la figura mandato en su acepción política. Al respecto el autor Rodrigo Borja señala que "es el encargo o cometido que a través del sufragio, dan los electores al gobernante de naturaleza representativa y a los

<sup>16</sup> Sánchez Bringas, Enrique. Derecho Constitucional. 4ª edición. Ed. Porrúa, S.A. México, 1999. p. 333

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

legisladores para que hagan algo o cumplan determinada instrucción desde el poder. Mandante es quien otorga el encargo, es este caso; la comunidad política y mandatario como también se llama al gobernante es el que debe cumplirlo”.<sup>17</sup>

De hecho en el mandato libre no hay separación de la relación que existe entre el representante o mandatario y el representado o mandante, solo cambia esta relación debido a que los representados o mandantes (gobernados) no le dan instrucciones concretas a los representantes o mandatarios (gobernantes), pero se reserva el derecho de fiscalizar sus actos.

En síntesis, la participación ciudadana es la manifestación de la voluntad de los ciudadanos para expresar, decidir, juzgar, colaborar, intervenir de una manera activa en la vida política de un Estado. Y una de las tantas formas de la participación ciudadana es el sufragio que consiste en la elección de un candidato propuesto por un partido político para que los represente en el ejercicio del poder público, dando origen a la representación política.

De ahí que la participación ciudadana sea el elemento esencial de la representación política, no puede existir una sin la otra. Y la segunda necesariamente involucra un mandato de parte del pueblo hacia sus representantes para que realicen determinadas actividades en la gestión pública. Es un mandato que lleva implícito un poder, sin olvidar que este es un elemento esencial del Estado conjuntamente con el pueblo, territorio y soberanía.

---

<sup>17</sup> Borja, Rodrigo. ob. cit. p.633



El poder político también llamado poder público es la facultad de mando sobre el Estado, referido a un territorio determinado y es el único que puede ejercer la coacción física legítima para hacerse obedecer. Nótese lo fundamental del elemento fuerza.

Sin embargo hay otro elemento del poder que es el derecho, ahora estamos en presencia de un poder jurídico. Si bien es cierto que la esencia del poder político es la autoridad que dimana de la ley y que se ejerce dentro de ella, es la sustancia jurídica la que le da el verdadero sentido institucional, en virtud de la cual se genera para unos el derecho de mandar y para otros el deber de obedecer. Por lo tanto aplico un razonamiento lógico; participación ciudadana más representación es igual a una representación política. Y representación política es igual a mandato más poder.

Se ha mencionado la representación política, porque marca los lineamientos para dar paso a otra forma de representación que si bien es cierto no es novedosa, actualmente se ha revitalizado llegando a ocupar un lugar preponderante en la política que se ha instaurado en la Ciudad de México. Y es la representación vecinal, por medio de elecciones a través del voto se eligen a representantes de una unidad territorial, que tienen como función relacionar a los habitantes de una colonia con los órganos políticos administrativos de las demarcación territorial a la que pertenecen, para la supervisión, evaluación y gestión de las demandas ciudadanas en temas relativos a servicios públicos, modificaciones del uso de suelo, aprovechamiento de la vía pública, verificación de programas de seguridad pública, y verificación de giros mercantiles.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En consecuencia, la representación vecinal se caracteriza por ser un mecanismo de representación sustentado en una identidad de función social o económica entre representantes y representados, con la nula participación de los partidos políticos en la contienda electoral. Cuya finalidad radica en que los representantes son utilizados como enlaces de comunicación entre los órganos del gobierno y la comunidad social de una determinada unidad territorial, además de ser los encargados de gestionar sus respectivas demandas, teniendo como propósito el bienestar común.

Para explicar la representación vecinal es necesario definir que entendemos por vecinal, al respecto la maestra Patricia Safa Barranza señala que debemos tomar en consideración que se define "a partir de las delimitaciones geopolítica - históricas conformadas, es una construcción social y cultural que supone acuerdos colectivos sobre el sentido de la identidad vecinal para constituirse en una arena en donde se expresan, los intereses diversos, en tensión o en conflicto, entre los actores sociales que intervienen para definir estas fronteras y el uso que de este territorio se haga".<sup>18</sup> Además afirma que "Vecinal es un lugar dentro de las grandes ciudades, donde se establecen relaciones con sus vecinos y se organizan para la vida en el vecindario; es la relación entre el territorio y los procesos sociales y culturales a través de los cuales se construye la pertenencia a un lugar en el contexto complejo que caracteriza a las sociedades contemporáneas".<sup>19</sup>

Esto necesariamente marca la pauta para el surgimiento de un nuevo concepto denominado; identidad vecinal, y compartimos la definición que señala la maestra Patricia Safa

<sup>18</sup> Safa Barranza, Patricia. Vecinos y Vecindarios en la Ciudad de México. Ed. Miguel Ángel Porrúa. 1ª reimpresión, México, 2001, p.52

<sup>19</sup> *ibidem*. p.52

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Barranza; como “una práctica de pertenencia a un lugar –un antiguo pueblo, un barrio o una colonia- a partir de las cuales se definen los límites y fronteras – reales o imaginarias – de un territorio que, desde el punto de vista de los sujetos, posee una identidad que los distingue de otros territorios. Estos lugares poseen un nombre y un referente de identificación que son reconocidos socialmente no sólo por los vecinos, sino por la sociedad en su conjunto. Se considera que la formación de las identidades vecinales es el resultado de un proceso de construcción histórica que a su vez, es constructor de la realidad física – geográfica y de la sociedad de la que forma parte. Esta definición permite pensar a los vecindarios no como comunidades geográficas, sino relacionales, no como lugares de nacimiento sino de elección”<sup>20</sup>

Lucgo entonces, tenemos que la representación vecinal indispensablemente requiere de la existencia de la identidad vecinal. De ahí que la maestra Patricia Saña Barranza señala que este tipo de representación sea “portadora de una nueva cultura política que se ha propuesto el fortalecimiento de la sociedad civil, revitalizar, la vida cotidiana. La cultura política, en este contexto, se forma a partir de asuntos como la autonomía de la sociedad civil frente al Estado, y el mercado y la reestructuración de los canales de comunicación entre la sociedad civil y el Estado. Hoy en día, la democracia no se reduce a un asunto de participación electoral, sino que involucra, además los procedimientos de toma de decisiones en asuntos centrales...”<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> ibidem. p.58

<sup>21</sup> ibidem, 64

La representación vecinal esta integrada por grupos que se caracterizan como afirma la maestra Patricia Safa Barranza; "por sus aportaciones al debate y toma de decisiones sobre los asuntos de la vida cotidiana; es decir en ellos participan personas que buscan caminos alternativos de vida, de formas de construir comunidades - identidades - y de incidir en aquellas decisiones que tienen que ver con los espacios de la cotidianidad".<sup>22</sup>

Por lo tanto la representación vecinal establece el principio de una nueva cultura política para los ciudadanos, teniendo como finalidad el fortalecimiento de la sociedad civil, en los asuntos públicos de la Ciudad, en la cual lo cotidiano y lo vecinal se politizan como es el caso de la Capital de la República Mexicana, que carece de instrumentos jurídicos eficaces que garanticen la participación ciudadana en la toma de decisiones gubernamentales y de canales de comunicación efectivos entre gobernantes y gobernados.

#### 1.4. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LA REPRESENTACIÓN VECINAL, COMO UNA FUENTE DE LA DEMOCRACIA DIRECTA O REPRESENTATIVA.

La democracia en su definición como una forma de gobierno se divide en tres modelos que son los siguientes:

- A) Democracia directa.- El autor Serra Rojas señala que es el "Modelo de gobierno en que el pueblo, esto es, la totalidad de aquellos que según la costumbre o la ley están considerados como ciudadanos dotados de todos los derechos, se reúne en asambleas o en comités para llevar a cabo la función de tomar decisiones políticas y ejercer el control público, así como participar en la

<sup>22</sup> ibidem. p.18.



ejecución de la decisión tomada o en la reparación si la decisión ha sido violada. Este modelo sólo existe en teoría. En la práctica no puede existir por meros impedimentos físicos. Resulta imposible que todo un pueblo este dedicado permanentemente a la actividad política. La democracia directa jamás ha existido".<sup>23</sup>

- B) Democracia indirecta o representativa.- la cual se caracteriza porque los gobernantes, elegidos por el pueblo obran en su nombre en las decisiones políticas del Estado. El autor Serra Rojas menciona que la democracia representativa es "el sistema político en que se dice que es el pueblo el que gobierna, a través de representantes que son elegidos periódicamente. Como la democracia directa no puede funcionar, la única forma posible de que funcione la democracia es con la democracia indirecta o representativa. Se acude a algunos mecanismos para tratar de acercar la indirecta a la directa, y éstos son; el referéndum, el plebiscito, las vistas públicas, y la iniciativa de ley reconocida a cualquier ciudadano o grupo de ciudadanos. Los ciudadanos eligen de modo indirecto o mediato, representantes en quienes delegan el ejercicio de las funciones legislativas. La forma típica es la parlamentaria. El presidencialismo limita el carácter representativo y facilita la liquidación de las libertades democráticas".<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Serra Rojas, Andrés. Diccionario de ciencia política. 2ª edición. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1998. p.320

<sup>24</sup> *ibidem*. p.320

- C) Democracia semidirecta.- El autor Sánchez Bringas señala; " Es el sistema en el cual, a partir de la existencia de las instituciones de la democracia representativa los ciudadanos disponen de vías que les permiten participar directamente en el proceso de producción de normas generales (constitucionales y legislativas)."<sup>25</sup>

La democracia semidirecta esta compuesta por diferentes instituciones que permiten a los ciudadanos participar directamente en la toma de decisiones gubernamentales entre las que se encuentran: la iniciativa popular que permite a los ciudadanos iniciar el procedimiento para crear, modificar, reformar, derogar, abrogar leyes. El plebiscito siendo la consulta a los ciudadanos para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones gubernamentales. Y el referéndum que es la consulta popular referente a la realización de alguna reforma correspondiente a la constitución o alguna ley.

Asimismo existen diferentes instrumentos de participación ciudadana para que influyan en las conductas y actos que realizan las diversas autoridades como son: la consulta vecinal, la colaboración vecinal, la unidad de quejas y denuncias, la difusión pública, la audiencia pública y los recorridos de los titulares de los órganos políticos administrativos de las demarcaciones territoriales.

Al respecto, la maestra Aurora Arnáiz Amigo "afirma que en la democracia directa se necesita:

---

<sup>25</sup> Sanchez Bringas, ob. cit. p.350

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- a) la previa existencia sólida de un pueblo, ya que una mayoría ociosa no hace política, y da como resultado una mayoría elitista, conservadora y sostenedora de los sistemas.
- b) Una sólida opinión pública, poco vulnerable o invulnerable a la manipulación de las elites oficiales, nacionales e internacionales. Élites de muy diverso tipo fundamentalmente económico.

En la Democracia Indirecta o Representativa para funcionar se necesita de tres requisitos:

- a) la existencia de una autentica opinión pública invulnerable, dentro de lo posible, a la manipulación de las presiones internas y externas.
- b) Consultas cívicas de opinión y decisión.
- c) Controles populares sobre los poderes constituidos.<sup>26</sup>

De ahí, que en las democracias representativas deben existir eficaces instituciones de democracia semidirecta establecidas en la legislación correspondiente que garanticen la participación directa de la ciudadanía en la toma de decisiones fundamentales del Estado.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

---

<sup>26</sup> Amáiz Amigo, Aurora. Del Estado y su Derecho. Tomo II. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1999.p.274

## CAPITULO SEGUNDO

### LOS INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y REPRESENTACIÓN VECINAL A TRAVÉS DE LAS CONSTITUCIONES FEDERALES EN MÉXICO.

#### 1.1. CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812.

Es importante considerar los acontecimientos históricos, políticos y sociales que se han presentado a lo largo de la historia mexicana. Es por ello que en dicha Constitución y en las subsiguientes, no se reglamentó ningún instrumento de participación ciudadana, ni tampoco de representación vecinal.

No obstante se propicia la participación de los ciudadanos en la elección de los diputados de las Cortes. Al respecto el autor Felipe Tena Ramírez señala que en el artículo 27 de la mencionada Constitución se estableció: "las cortes son la reunión de todos los diputados que representan la Nación, nombrados por los ciudadanos".<sup>27</sup>

En razón de lo anterior, solo los ciudadanos españoles podían participar en la elección de los diputados de las cortes. Consecuentemente el autor Eduardo Castellanos Hernández, menciona que se consideraron españoles a "todos los hombres nacidos y avecinados en los dominios españoles y sus hijos, extranjeros que hubiesen obtenido de las cortes carta de naturalización, los que sin tenerla llevaran diez años de vecindad, de acuerdo con la ley, en

---

<sup>27</sup> Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México, 1808-1994. 18ª edición. Ed. Porrúa, S.A. México, 1994. p.63



cualquier pueblo de la monarquía y los libertos desde que hubiesen adquirido su libertad.”<sup>28</sup> y fueron considerados ciudadanos aquellas personas “que por ambas líneas tratan su origen de los dominios españoles, estando avecindados, extranjeros naturalizados, españoles que hubiesen obtenido de las cortes carta especial de ciudadano, los hijos legítimos de los extranjeros domiciliados en España, nacidos en territorio español y que al cumplir 21 años de edad se hubiesen avecindado en el territorio español, ejerciendo profesión, oficio o industria útil.”<sup>29</sup>

Asimismo, para propiciar la colaboración del pueblo en el nombramiento de los diputados de las cortes, se estipuló en el Capítulo II de dicha Constitución, la celebración de juntas electorales de parroquia, juntas electorales de partido y juntas electorales de provincia. La primera se caracterizaba porque implicaba fundamentalmente la cooperación de los ciudadanos que habitaban en una parroquia. De ahí que en el artículo 35 se señalaba: “que las juntas electorales de parroquia se componen de todos los ciudadanos avecindados y residentes en el territorio de la parroquia respectiva, entre los que se comprenden los eclesiásticos seculares”.<sup>30</sup>

Teniendo en consideración, que en las juntas de parroquia se nombraba por cada 150 a 200 vecinos un elector parroquial, de 300 a menos de 400 vecinos, dos electores parroquiales, de 500 a menos de 600 vecinos, tres electores parroquiales y así progresivamente. En el supuesto de que no hubiera un mínimo de 150 vecinos en una parroquia, estos se reunían

<sup>28</sup> Castellanos Hernández, Eduardo. Formas de gobierno y sistemas electorales en México, 1812-1940. Tomo I. Ed. Centro de Investigación Científica “Ing. Jorge L. Tamayo”, A.C. México, 1996. p.62

<sup>29</sup> *ibidem*. p.62

<sup>30</sup> Tena Ramírez, Felipe. *Ob. cit.* p.64

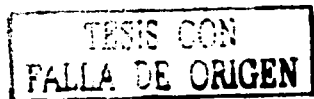
con los vecinos de otra parroquia, para nombrar al elector o electores que les correspondía. En consecuencia la participación de los ciudadanos consistía en la elección de un elector parroquial. Para ello se realizaba una junta en cada parroquia donde elegían once compromisarios a pluralidad de votos, quienes debían nombrar al elector, si tenían que nombrar dos electores parroquiales se elegían 21 compromisarios, si eran tres electores parroquiales, se elegían 31 compromisarios, y así sucesivamente. En la elección de los compromisarios prevalecía una regla similar a la de la elección de elector parroquial, ya que aquella parroquia que tenía 20 vecinos elegía un compromisario, de 30 a 40 vecinos elegía dos compromisarios y así subsecuentemente, las parroquias que tenían menos de veinte vecinos se unían con las más cercanas para elegir compromisario.

Otra forma de participación de los ciudadanos consistía en que se permitía la exposición de alguna queja relativa a cohecho o soborno para que la elección tuviera un resultado a favor de una persona en específico, haciendo la fundamentación de manera pública y verbal. También los habitantes de la provincia podían colaborar con el cargo de secretario o escrutadores el día de la elección.

En lo referente a las juntas electorales de partido, el autor Castellanos Hernández Eduardo menciona; "se componían de los electores parroquiales reunidos en la cabecera de cada partido, a fin de nombrar al elector o electores que habrán de concurrir a la capital de la provincia para elegir a los diputados de las cortes"<sup>31</sup>, y las juntas electorales de provincia

---

<sup>31</sup> Castellanos Hernández, Eduardo. Ob. cit. p.78



se “componían de los electores de los partidos congregados en la Capital a fin de nombrar a los diputados que les correspondían para asistir a las cortes.”<sup>32</sup>

La elección de los integrantes del ayuntamiento; alcaldes, regidores, procuradores y síndicos fue de manera indirecta mediante el nombramiento de electores parroquiales quienes realizaban el nombramiento de dichos integrantes.

## 2.2. DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMÉRICA MEXICANA SANCIONADO EN APATZINGÁN EL 22 DE OCTUBRE DE 1814.

La participación de los ciudadanos continuaba consistiendo de manera indirecta en la elección de Diputados, tal como se estableció en el artículo 6 de dicha Constitución. Por lo que se específico en el artículo 65 quienes tenían derecho a votar para este cargo de elección popular, señalando lo siguiente; “se declara con derecho a sufragio: los ciudadanos que hubieran llegado a la edad de dieciocho años, o antes si se casaren, que hayan acreditado su adhesión a nuestra santa causa, que tengan empleo o modo honesto de vivir, y que no estén notados de alguna infamia pública, ni procesados criminalmente por nuestro gobierno.”<sup>33</sup> Además fueron considerados ciudadanos, todos los nacidos y los extranjeros radicados en territorio nacional, así como los que contaran con carta de naturalización.

---

<sup>32</sup> *ibidem*, p.80

<sup>33</sup> Tena Ramírez, Felipe. *Ob. cit.* p.39

La soberanía del pueblo fue depositada en el Supremo Congreso Mexicano, que estaba compuesto por un diputado de cada provincia, elegidos a través de juntas electorales de parroquia, juntas electorales de partido y juntas electorales de provincia. En la primera se elegía un elector parroquial y participaban los ciudadanos con derecho a sufragio. A diferencia de la Constitución de Cádiz, se establecieron reglas más factibles para la elección este elector, celebrando juntas en las cabeceras de cada parroquia, donde concurrían los ciudadanos para emitir su voto.

También podían participar los ciudadanos para nombrar de entre los concurrentes dos escrutadores y un secretario para la recepción de la votación. Y además se permitía la exposición de argumentaciones en torno a soborno o cohecho, para que la elección resultare favorable a una persona determinada, siempre y cuando estuviera sustentada de manera pública y verbal.

Las juntas electorales de partido estaban compuestas por los electores parroquiales, quienes nombraban un elector de partido y las juntas electorales de provincia estaban integradas a su vez por los electores de partido quienes nombraban a los diputados que integraban el Supremo Congreso Mexicano.

Además es importante mencionar que se adoptó el sistema de intendencias de provincia en la Nueva España, estas se dividieron en partidos y cada partido en municipalidades, por lo tanto los ciudadanos no participaban en la elección de los integrantes de estas intendencias, los cuales se denominaban intendentes de provincia.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Finalmente, al respecto la maestra Aurora Arnáiz opina que en “el artículo 20 del Decreto de Apatzingán se maneja el irreductible acatamiento a la voluntad general, la que prevalecerá según Rousseau, en caso de discrepancia con la voluntad particular y la de todos. Imperará aunque sea captada por la minoría, o aún por una sola persona. De este artículo se desprende el acatamiento al deber ser (voluntad general axiológica política del bien común) frente a la suma aritmética de la voluntad de todos”.<sup>34</sup> Por lo tanto se estableció que la soberanía reside esencialmente en el pueblo.

### 2.3. CONSTITUCIÓN FEDERAL DEL 4 DE OCTUBRE DE 1824.

La Constitución Federal de 1824 tuvo como fundamentos políticos, la soberanía, el estado como sujeto de la relación internacional, los derechos del hombre, la representación política, la democracia indirecta, la libertad política, y la división de poderes. Consecuentemente Los ciudadanos mexicanos continuaban participando de manera indirecta en la elección de los Diputados, esta idea fue plasmada en dicha Constitución, careciendo de regulación alguna relativa a los instrumentos de participación ciudadana y estableciéndose que el poder legislativo se depositaba en un Congreso general compuesto por dos Cámaras; la de Senadores y la de Diputados.

Para tal efecto en el artículo 8 de la citada Constitución se especificó: “que la cámara de diputados, se componía de representantes elegidos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos de los Estados”.<sup>35</sup> Y correspondía a las legislaturas locales reglamentar las

<sup>34</sup> Arnáiz Amigo, Aurora. Historia Constitucional de México. Ed. Trillas, México, 1999.p.29

<sup>35</sup> Tena Ramírez, Felipe. Ob.cit. p. 169

elecciones así como establecer los requisitos que debían reunir los electores para elegir a los diputados. Tomando en consideración que por cada ochenta mil personas que tuviera un Estado se nombraban un diputado o por fracción que fuera mayor de cuarenta mil personas. Y la de senadores se componía por dos de ellos electos en cada Estado por las legislaturas locales.

Para la elección de diputados se celebraban juntas electorales primarias y sólo participaban los ciudadanos mexicanos, vecinos del lugar con antigüedad mínima de un año, que tuvieran veintiún años cumplidos si eran solteros y dieciocho siendo casados, además subsistir de algún oficio o industria honesto. También se dividió la población en secciones, el autor Eduardo Castellanos Hernández señala "que no eran mayores de ochocientos habitantes ni menores de cuatrocientos"<sup>36</sup>, a los ciudadanos de cada sección con derecho a votar se les asignaba un número y se empadronaban. Posteriormente se realizaba una junta electoral, donde nombraban un elector. Después se realizaban elecciones secundarias en las cuales participaban los electores nombrados en las juntas primarias y elegían a los diputados.

En lo relativo a los Estados integrantes de la Federación, el poder legislativo de cada uno de estos, se encontraba depositado en una legislatura local que se integraba de acuerdo a lo que determinaban sus Constituciones locales, los integrantes eran electos popularmente, lo cual necesariamente implicaba la participación de los ciudadanos. Respecto a las elecciones para los integrantes de los ayuntamientos, se realizaban juntas electorales primarias y juntas electorales secundarias para el nombramiento de sus respectivos integrantes.

---

<sup>36</sup> Castellanos Hernández, Eduardo. Op. cit. p. 139

#### 2.4. LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.

Todas las Constituciones del pasado carecen del refrendo directo, es decir el pueblo no ha intervenido directamente para elegir a los Congresos Constituyentes. De ahí que se cuestionará la falta de legitimidad de las leyes constitucionales de 1836 y las bases orgánicas de 1843, debido a que provenían de movimientos armados con tendencias a la dictadura del general Antonio López de Santa Anna y de no haber sido dictadas por Congresos Constituyentes.

Sin embargo, las Leyes Constitucionales de 1836 se dividieron en siete estatutos llamados leyes constitucionales en la cual la participación de los ciudadanos seguía consistiendo en concurrir a las elecciones populares, lo cual fue reglamentado en la primera ley en el artículo 8 se estableció como un derecho y en el artículo 9 como una obligación del ciudadano mexicano, pero además en este mismo artículo se mencionaba el deber que tenían los ciudadanos de desempeñar *cargos concejiles* o de elección popular, para los que fueran nombrados.

La colaboración del pueblo en las elecciones populares estaba condicionada a todas aquellas personas que fueran ciudadanos mexicanos, de tal manera que en el artículo 1 se especifico quienes eran considerados mexicanos:

“ I.- Los nacidos en el territorio de la República, de padre mexicano por nacimiento o por naturalización.

II.- Los nacidos en país extranjero de padre mexicano por nacimiento, si al entrar en el derecho de disponer de sí, estuvieran ya radicados en la República o avisará que resuelven hacerlo, y lo verificaren dentro del año después de haber dado el aviso.

III.- Los nacidos en territorio de la República del padre mexicano por naturalización, que no haya perdido esta cualidad, si practican lo prevenido en el párrafo anterior.

IV.- Los nacidos en territorio de la República de padre extranjero, que hayan permanecido en él hasta la época de disponer de sí, y dado al entrar en ella el referido aviso.

V.- Los no nacidos en él, que estaban fijados en la República cuando esta declaró su independencia, juraron la acta de ella, han continuado residiendo aquí.

VI.- los nacidos en territorio extranjero que, introducidos legalmente después de la intendencia, hayan obtenido carta de naturalización, con los requisitos que prescriben las leyes.”<sup>37</sup>

También en el artículo 7 se señalaron los requisitos que se debían cumplir para tener la calidad de ciudadano que incluía cualquiera de las cinco primeras fracciones del artículo primero de la citada Constitución, además de tener una renta anual mínima de cien pesos, o que tuvieran una carta especial de ciudadanía emitida por el Congreso General. Una vez que cumplieran todos los anteriores requisitos se consideraba ciudadano mexicano y consecuentemente podían votar para los cargos de elección popular. Sin embargo es importante mencionar que en el artículo 10 en la fracción IV se mencionaba que los derechos del ciudadano se suspendían por no saber leer, ni escribir desde el año de 846 en adelante, lo cual significa que la participación ciudadana estaba sumamente limitada.

---

<sup>37</sup> Tena Ramírez, Felipe. Op. cit. p.205



Únicamente los ciudadanos mexicanos participaban de manera indirecta en la elección de diputados, debido a que el poder legislativo se depositó en un órgano denominado Congreso General de la Nación, el cual estaba compuesto por la Cámara de diputados y la Cámara de Senadores. Para ello se celebraban juntas primarias, juntas secundarias y juntas de departamento, toda vez que el territorio de la República Mexicana se dividió en Departamentos y estos en Distritos los cuales se integraban por Partidos.

En las juntas primarias se dividieron los Departamentos en secciones integradas por 500 ciudadanos, se formaron padrones y boletas electorales para realizar la elección de un elector primario. Además los ciudadanos podían participar en la recepción de la votación o exponer queja sobre cohecho o soborno en la elección. Posteriormente se realizaban juntas secundarias o de partido en las cuales los electores primarios nombraban un elector secundario en cada cabecera de partido. Y las juntas de Departamento estaban compuestas por los electores secundarios congregados en la capital para nombrar diputados.

Asimismo en la tercera ley se implementó una nueva forma de participación de los ciudadanos relativa a la elaboración de leyes. Por su parte en el artículo 30 se menciona que "cualquier ciudadano particular podrá dirigir sus proyectos o en derecho a algún diputado para que los haga suyos, si quiere o a los ayuntamientos de las capitales, quienes si los calificaren de útiles, los pasarán con su calificación a la respectiva junta departamental, y si los aprueba, los elevará a iniciativa".<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> *ibidem*, p.216

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Respecto al régimen interno en cada departamento había una junta departamental, estaba compuesta de siete individuos que eran elegidos por los ciudadanos electores, los mismos que participaban en la elección de los diputados, de acuerdo con lo establecido en el artículo 10 de la Sexta ley.

También había ayuntamientos en las capitales de los departamentos, estos se integraban por alcaldes, regidores y síndicos, los cuales eran elegidos popularmente. Es decir por los ciudadanos mexicanos que residían en el ayuntamiento en los términos que determinaba la respectiva ley emitida por la legislatura local.

## 2.5. BASES ORGÁNICAS DE 1843.

En 1842 el constituyente presenta dos proyectos de Constitución; en el primer proyecto la participación ciudadana fue regulada de la misma forma que se estableció en las Leyes Constitucionales de 1836, estipulando como prerrogativa y obligación de los ciudadanos mexicanos concurrir y votar en las elecciones populares, así como desempeñar *cargos concejiles* o los de elección popular.

Para ejercer los derechos que otorgaba la ciudadanía mexicana, era necesario cubrir una serie de requisitos; primero que fueran mexicanos, segundo haber cumplido la edad de dieciocho años si eran casados y de veintiún años si eran solteros, tercero contar con una renta anual de 100 pesos procedente de capital físico, industria o trabajo personal honesto, y por último saber leer y escribir.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

A diferencia de las Leyes Constitucionales de 1836 en este proyecto de Constitución se plantearon nuevas modalidades para adquirir la nacionalidad mexicana. Para ello en el artículo 14 se indicó que "son mexicanos: I.- Los nacidos en el territorio de la Nación o fuera de ella, de padre o madre que sean mexicanos, por nacimiento o de padre por naturalización.

II.- Los no nacidos en el territorio que fue parte de la nación que estaban vecindados en él en 1821, y que no han perdido la vecindad.

III.- Los que habiendo nacido en territorio que fue parte de la nación han continuado en ésta su vecindad.

IV.- Los nacidos en el territorio de la nación de padre extranjero, si durante el primer año de su nacimiento no manifestare el padre que quiere que su hijo sea considerado como extranjero.

V.- Los extranjeros que adquieran legitimamente bienes raíces en la República Mexicana, o que se casen con mexicana, y los que, aunque no tengan estas cualidades, adquieran carta de naturaleza por las circunstancias que determinen las leyes".<sup>39</sup>

En este proyecto se proponía que el pueblo eligiera a sus representantes a través de colegios electorales, los cuales celebraban elecciones primarias donde los ciudadanos mexicanos designaban electores primarios, éstos a su vez decidían que individuos integraban el colegio electoral de cada departamento, (recordemos que la República Mexicana estaba organizada en Departamentos). También se proponía que en éstas elecciones se eligiera al presidente de la República Mexicana. Asimismo los Diputados y Senadores eran electos por los colegios electorales de los departamentos.

---

<sup>39</sup> ibidem p. 310

Al respecto el autor Eduardo Castellanos Hernández señala que en el artículo 28 del citado proyecto se menciona que en toda la República Mexicana “se celebraran elecciones primarias y para tal objeto se dividirán las poblaciones en secciones de quinientos a mil habitantes. En ellas votaran los ciudadanos por medio de boletas, sus electores y estos elegirán los individuos que deben formar el colegio electoral del departamento”<sup>40</sup>

En las elecciones primarias se proponía elegir un elector primario que se caracterizara por ser mayor de 25 años, contar con capital físico que tuviera una renta de 500 pesos anuales, saber leer y escribir. Estos electores primarios elegían a los individuos integrantes del Colegio Electoral quienes debían ser mayores de 35 años, vecinos del Departamento que los designaba y tener capital físico que les otorgará una renta de 1500 pesos anuales.

En lo concerniente a las autoridades departamentales se depositó el poder legislativo en las asambleas departamentales cuyos integrantes eran elegidos por sus respectivos Colegios electorales y el titular del poder ejecutivo de los Departamentos era elegido por medio de elecciones primarias.

En el segundo proyecto de Constitución, también se consideró como derecho de los ciudadanos mexicanos votar en las elecciones, además de ser obligatorio desempeñar los cargos públicos de elección popular. Respecto a los requisitos para ser ciudadanos mexicanos continuaron siendo los mismos que en el primer proyecto de Constitución, suprimiendo la obligación de contar con una renta anual de 100 pesos procedente de capital físico, industria o trabajo personal.

---

<sup>40</sup> Castellanos Hernández, Eduardo. Ob. cit. p.313

No obstante hubo modificaciones respecto a quienes fueron considerados mexicanos, de tal manera que en el artículo 4 se expresaba: " son mexicanos: I.- Los nacidos en el territorio de la Nación.

II.- Los nacidos fuera de él, de padre o madre mexicanos.

III.- Los no nacidos en el territorio de la Nación, que estaban avocindados en él en 1821 y que no han perdido la vecindad.

IV.- Los que habiendo nacido en el territorio que fue parte de la Nación han continuado en esta su vecindad.

V.- Los extranjeros que obtengan la naturalización conforme a las leyes.

VI.- Los que adquieran bienes raíces en la República."<sup>41</sup>

Y en el artículo 7 se especifico que todo mexicano cuya edad fuera de 18 años, si era casado o 21 años si era soltero, tuviera ocupación o modo honesto de subsistir, además supiera leer y escribir estaba facultado para ejercitar sus respectivos derechos de ciudadano.

En este proyecto se proponía que los Diputados, Senadores y Presidente de la República Mexicana fueran nombrados por los electores secundarios, los cuales eran designados por los ciudadanos mexicanos. Para tal efecto la República Mexicana se dividiría en secciones de 200 a mil habitantes y en ellas los ciudadanos por medio de boletas elegían a los electores secundarios, estos formarían las juntas secundarias las cuales nombrarían a sus electores para integrar el respectivo Colegio electoral de departamento, considerando que por cada 10 mil habitantes se designaría un elector para el colegio electoral.

---

<sup>41</sup> Tena Ramírez, Felipe. Ob. cit. p.372

En el artículo 20 de dicho proyecto se especificó que a los Colegios electorales les correspondería nombrar a los funcionarios que determinaba la Constitución, realizarían el cómputo de los votos directos emitidos por los electores secundarios, declararían quienes obtenían la mayoría absoluta en las elecciones o elegían entre los que tenían mayoría relativa.

En el régimen interior de los departamentos, el poder legislativo estaba compuesto por las asambleas departamentales cuyos integrantes al igual que los gobernadores de cada departamento eran elegidos popularmente de acuerdo a lo que se estableciera en la respectiva Constitución local.

En las Bases Orgánicas de 1843, la participación de los ciudadanos consistió en emitir su voto en las elecciones populares y desempeñar los cargos de elección popular. Lo cual se encontraba expresado en el artículo 19 como un derecho de los ciudadanos mexicanos y en el artículo 20 como una obligación de los mismos.

Para tal efecto, en el artículo 11 del citado ordenamiento legal se señaló quienes eran considerados mexicanos; " I. Todos los nacidos en cualquier punto del territorio de la República, y los que nacieran fuera de ella de padre mexicano.

II. Los que sin haber nacido en la República se hallaban avecindados en ella en 1821 y que no hubieren renunciado a su calidad de mexicanos; los que siendo naturales de Centro – América cuando perteneció a la Nación mexicana se hallaban en el territorio de esta, y desde entonces han continuado residiendo en él.

III. Los extranjeros que hallan obtenido u obtuvieren carta de naturaleza, conforme a las leyes".<sup>42</sup>

Consecuentemente en el artículo 18 se establecieron los requisitos para obtener la calidad de ciudadano mexicano los cuales fueron; tener nacionalidad mexicana, contar con 18 años de edad si eran casados o 21 años de edad en el supuesto de que fueran solteros, una renta anual mínima de 200 pesos y a partir del año de 1850 era indispensable que supieran leer y escribir.

Además se estableció el Título VIII, intitulado *el poder electoral* en el cual se especifico que toda la población de la Republica Mexicana se dividiera en secciones de quinientos habitantes para celebrar juntas primarias donde elegían un elector primario. Y estos a su vez realizaban juntas secundarias en las cuales nombraban a los electores secundarios que formaban el Colegio Electoral del Departamento. Posteriormente, éste órgano hacia la elección de Diputados al Congreso y de los vocales de la respectiva Asamblea departamental, de acuerdo con lo manifestado en el artículo 149.

La forma de elegir al Presidente de la República al igual que para Senadores fue indirecta, en la cual unos cuantos ciudadanos electores eran los que sufragaban en las respectivas elecciones.

La República Mexicana estaba dividida políticamente en Departamentos y en las Bases orgánicas de 1843, desapareció el Distrito Federal, su territorio había quedado incorporado

---

<sup>42</sup> *ibidem*. p. 430

al Departamento de México y la Ciudad de México se seguía conservando como su respectiva capital, el gobernador de cada uno de los departamentos era nombrado por el Presidente de la República Mexicana a propuesta de la Asamblea departamental y los integrantes de este órgano, llamados vocales eran elegidos por el Colegio Electoral del departamento, también en el artículo 134, fracción XVIII se expresaba que entre las funciones de la Asamblea departamental se encontraban, realizar las elecciones del Presidente de la República, individuos de la Suprema Corte de Justicia y Senadores. En síntesis los ciudadanos mexicanos solo participaban en las juntas primarias, eligiendo un elector primario.

## 2.6. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1857.

La maestra Aurora Arnáiz señala que el Congreso Constituyente de 1857, para elaborar el proyecto de Constitución tomo en consideración los siguientes lineamientos;

- “1. Forma de gobierno democrático.
2. Soberanía nacional.
3. El poder de la Unión se depositaba en dos clases de órganos federales: federación y los estados libres e independientes.
4. La división tripartita del poder, tanto en la federación como en las entidades federales.
5. Democracia popular.
6. Respeto a la voluntad general (bien común).



7. Para el voto indirecto en primer grado se maneja la institución romana de los procuradores”.<sup>43</sup>

En este sentido, la condición de ciudadano siempre ha estado y seguirá estando ligada al ejercicio de los derechos políticos. De ahí que se estableciera en dicha Carta Magna la sección IV, intitulada “*De los ciudadanos Mexicanos*”, en la cual continuaba siendo un derecho y una obligación; votar en las elecciones populares y desempeñar cargos de elección popular. Para ello, fueron considerados ciudadanos mexicanos aquellas personas que tuvieran la nacionalidad mexicana; contaran con 18 años de edad si eran casados o 21 años de edad para los solteros y un modo honesto de vivir.

Asimismo en el artículo 30 se menciona, quienes eran considerados mexicanos; “ I. Todos los nacidos dentro o fuera del territorio de la República, de padres mexicanos.

II. Los extranjeros que se naturalicen conforme a las leyes de la federación.

III. Los extranjeros que adquieren bienes raíces en la República o tengan hijos mexicanos, siempre que no manifiesten la resolución de conservar su nacionalidad”.<sup>44</sup>

Además se adoptó el sistema unicameral, depositando el ejercicio del Poder Legislativo en una asamblea denominada Congreso de la Unión. En el artículo 53 se indicó que “se nombraba un diputado por cada cuarenta mil habitantes, ó por una fracción que pase de

---

<sup>43</sup> Arnáiz Amigo, Aurora. Ob. cit. p. 121

<sup>44</sup> Tena Ramírez, Felipe. Ob. cit. p.611

veinte mil. El territorio en que la población sea menor de la que se fija en este artículo, nombrará sin embargo un diputado".<sup>45</sup>

Consecuentemente la elección para Diputados, Presidente de la República e integrantes de la Suprema Corte de Justicia fue indirecta, en primer grado y en escrutinio secreto. Es decir los ciudadanos mexicanos solamente participaban en el nombramiento de un elector en cada distrito electoral, posteriormente estos procedían a la designación de los cargos de elección popular. También se estableció la Federación de Estados libres y soberanos en lo interior, que se integran en una República, representativa, popular que fueron los principios establecidos en la Constitución Federal de 1857.

Sin embargo la reforma a la Constitución, realizada el 13 de noviembre de 1874, instituyó nuevamente el sistema bicameral, depositando el ejercicio del Poder Legislativo en un Congreso General que se integraba por dos Cámaras; una de Diputados y otra de Senadores, estos eran elegidos de manera indirecta en primer grado.

Respecto al Distrito Federal, en el artículo 43 de la citada Constitución se estableció como parte integrante de la Federación al Estado del Valle de México, en el supuesto de que cambiará la sede de los poderes federales y en el artículo 76, fracción VI se facultó al Congreso de la Unión para legislar respecto al régimen interior del Distrito Federal y territorios, propiciando la elección popular de las autoridades políticas municipales.

---

<sup>45</sup> *ibidem* p. 615

Además el 26 de Marzo de 1903, se expidió la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal en la cual quedo dividido en trece municipalidades. Al respecto el autor Héctor Fix Zamudio señala que a cada municipio se le denominó de la siguiente manera: "México, Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuajimalpa, San ángel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Milpa alta e Ixtapalapa. De conformidad con el artículo 18 de esta ley la entidad debía regirse, en cuanto a su régimen interior, por las disposiciones que dictará el Congreso de la Unión, quedando sujeto en lo administrativo político y municipal al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de gobernación".<sup>46</sup> En consecuencia la participación de los ciudadanos mexicanos residentes en el Distrito Federal fue absolutamente inexistente.

## 2.7. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1917.

Esta Constitución significo un notable adelanto en nuestra vida democrática, sus innovaciones propiciaron un ámbito más amplio para la participación de los ciudadanos mexicanos, marco las bases del régimen electoral, el sufragio universal se considero como derecho y obligación de los ciudadanos, se adopto el sistema de elección directa para los Diputados, Senadores y el Presidente de la República, asociarse para tratar los asuntos políticos del país, tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional para la defensa de la República, así como ejercitar el derecho de petición. Además se considero un deber ciudadano ocupar los cargos *concejiles* del municipio en que resida, así como las funciones electorales.

---

<sup>46</sup> Fix Zamudio Héctor y Valencia Carmona, Salvador. "Derecho Constitucional Mexicano y Comparado". Ed. Porrúa, S.A. México, 1999. p.45

Para el ejercicio de los derechos políticos, se debía tener la calidad de ciudadanos mexicanos. Para tal efecto en el artículo 34 se señaló que los varones y mujeres que tuvieran 18 años de edad si eran casados, 21 años si eran solteros, un modo honesto de vivir y que fueran mexicanos.

También en el artículo 30 se especificaron las formas para adquirir la nacionalidad mexicana, ya sea por nacimiento o por naturalización,

“ A) Son mexicanos por nacimiento:

- I. Los que nazcan en territorio de la República sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.
- II. Los que nazcan en el extranjero de padres mexicanos; de padre mexicano y madre extranjera, o de madre mexicana y padre desconocido y
- III. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

B) Son mexicanos por naturalización:

- I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización y
- II. La mujer extranjera que contraiga matrimonio con mexicano y tenga o establezca su domicilio dentro del territorio Nacional”.<sup>47</sup>

Se adopto el sistema de elección directa para los diputados, los senadores y el presidente de la República, el nombramiento de Ministros de la Suprema Corte de Justicia eran

<sup>47</sup> Tena Ramírez, Felipe. Ob. cit. p.835

realizados por el Presidente de la República y sometidos a la aprobación de la Cámara de Senadores.

Los Estados estaban organizados política y administrativamente en Municipios, estos a su vez eran administrados por un ayuntamiento, el cual estaba integrado por un presidente municipal, regidores y síndicos electos directamente por los ciudadanos que residían en el municipio.

La Constitución de 1917, incorporó al Distrito Federal como parte integrante de la Federación, el Congreso de la Unión estaba facultado para crear leyes en lo relativo a la Capital de la República Mexicana. Asimismo se creó la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, la cual estableció un gobernador en el Distrito Federal y ayuntamientos de elección popular directa. Por lo tanto la participación de los ciudadanos mexicanos residentes en el Distrito Federal, consistía en emitir su voto para elegir a los integrantes del ayuntamiento que les correspondía.

El 3 de febrero de 1983 se publicó en el Diario Oficial de la Federación reformas a la Constitución Federal de 1917 y se modificó el artículo 26 Constitucional cuyo objetivo fue fomentar la participación ciudadana, para tal motivo se facultó al Poder Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, específicamente en el plan y programas de desarrollo nacional.

Además es el fundamento Constitucional para la creación de la Ley de Planeación, que señala los lineamientos elementales para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo,

que rige durante el periodo constitucional que le corresponde a cada Presidente de la República, así como las bases para impulsar y asegurar la participación democrática de los diferentes grupos sociales en la realización del Plan Nacional de Desarrollo. La Ley de planeación ha instituido una forma popular en México, constituida por la Consulta Pública.

En el Distrito Federal el antecedente inmediato fue "El foro de consulta popular para la planeación democrática de la Ciudad de México". Sin embargo no basta con ponencias leídas en público, sino que es indispensable que las tesis aportadas se traduzcan en acciones de contenido social y concierne al gobierno federal, así como local adoptar las medidas y acciones necesarias para lograr que estos foros constituyan la autentica voluntad popular. Pero sobre todo que proponga soluciones viables a los múltiples y difíciles problemas que se presentan en el desarrollo de la Ciudad de México.

## CAPITULO TERCERO

### EVOLUCION DE LA INSTITUCIONALIZACION DE LOS INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DE LA REPRESENTACIÓN VECINAL EN EL DISTRITO FEDERAL.

#### 3.1. LEY ORGANICA DEL DISTRITO Y DE LOS TERRITORIOS FEDERALES DE 1928.

El 13 de abril de 1917, Venustiano Carranza expidió la ley de organización del Distrito Federal y territorios federales, en la cual señaló al Municipio libre como la base de la división territorial y organización político, administrativa del Distrito Federal. Los municipios estaban organizados por un ayuntamiento cuyos integrantes fueron elegidos popularmente, es decir la participación de los ciudadanos mexicanos consistía en la elección del presidente municipal, regidor y síndicos del municipio donde habitaban.

Lo anterior fue posible hasta que en 1928 se realizó la reforma al artículo 73, fracción I de la Constitución Mexicana, donde se suprimió el régimen municipal de la Ciudad de México, encomendando el gobierno de la entidad en forma directa y absoluta al Presidente de la República, por conducto de un órgano de gobierno denominado Departamento del Distrito Federal a cargo de un Jefe, nombrado por el propio Presidente.

Consecuentemente, el territorio del Distrito Federal quedó dividido en un departamento central formado por las municipalidades de México, Tacubaya, Mixcoac y Tacuba. También se crearon trece delegaciones: Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Iztacalco,

Coyoacán, General Anaya, San Ángel, Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta, Iztapalapa, Tláhuac.

La administración pública estuvo a cargo del Jefe del Departamento, el Secretario General, el Oficial Mayor, nueve oficinas centrales y en el artículo 22 de la Ley Orgánica del Distrito y de los territorios federales de 1928 se señaló como órgano auxiliar de la administración al Consejo Consultivo del Departamento Central y los Consejos de cada una de las delegaciones.

En el artículo 85 de la citada ley se estableció que el Consejo Consultivo se integraba por representantes de diversos gremios entre los que se encontraban; la Cámara de Comercio, las asociaciones de comerciantes en pequeña escala, la Cámara de industriales, las asociaciones de industriales en pequeña escala, las agrupaciones de dueños de propiedades raíces ubicadas en el Distrito Federal, las agrupaciones de campesinos, las asociaciones de inquilinos, de profesionales, de empleados públicos, privados y las asociaciones de madres de familia. Para nombrar un representante, cada agrupación debía tener mínimo un año de existencia y contar por lo menos con 100 asociados.

Los integrantes del Consejo de cada delegación se caracterizaron porque fueron vecinos de la circunscripción correspondiente, con una residencia mínima de dos años, pertenecían a alguna asociación, no estaban sujetos a proceso criminal, no eran funcionarios públicos, ni desempeñaban cargos de elección popular, no pertenecían al estado eclesiástico y duraban un año en el cargo. Este órgano no tenía capacidad ejecutiva, ni decisoria, sus facultades se reducían a opinar e informar sobre las actividades relacionadas con la prestación de



servicios públicos, así como los programas económicos y sociales que se llevaran a cabo en la respectiva localidad, también proponían medidas para su mejoramiento o reformas reglamentarias.

La maestra Alicia Ziccardi señala lo siguiente: “desde finales de los años veinte existían ya cooperativas de colonos que se encargaron de promover la creación de colonias populares, así como uniones, ligas y confederaciones que actuaban activamente en el Distrito Federal, y en otras ciudades del país”.<sup>48</sup>Todas estas asociaciones tenían como objetivo principal la obtención de vivienda y prestación de servicios públicos. Posteriormente, “en los años treinta durante el gobierno de Cárdenas se creó la oficina de cooperación; que más tarde se transformó en oficinas de colonias; se organizaron las juntas de mejoras materiales y se impulsó la promoción de asociaciones promejoramiento de colonias. Todo esto indica un interés estatal por atender las demandas e institucionalizar la representación y participación vecinal”.<sup>49</sup>

En consecuencia la participación ciudadana fue sectorial, en el sentido de que necesariamente los ciudadanos tenían que pertenecer a alguna asociación o gremio para obtener mejor prestación de servicios públicos, de vivienda o expresar sus demandas ante autoridades locales y la representación vecinal fue demasiado limitada ya que sólo se permitió a través de los Consejos consultivos de las delegacionales los cuales únicamente estaban facultados para emitir opiniones, sugerencias. Sin embargo no contaban con facultades decisorias en los asuntos públicos relativos a la Ciudad de México.

---

<sup>48</sup> Ziccardi, Alicia. ob. cit. p. 124

<sup>49</sup> ob.cit. p.125

### 3.2. LEY ORGÁNICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL DE 1941.

A través de esta ley se estableció una nueva estructura administrativa para el Departamento del Distrito Federal cuyos titulares fueron el Jefe del Departamento, el Secretario General, el oficial mayor, el Jefe de policía, directivos de once dependencias generales, delegados y por último los integrantes del Consejo consultivo del Distrito Federal, el cual fue considerado un órgano auxiliar del gobierno; sus miembros también eran nombrados por el Jefe del Departamento a propuesta de diversas agrupaciones.

Además se otorgaron facultades al Jefe del Departamento para expedir los reglamentos de las diferentes direcciones que conformaban la administración pública, así como nombrar o remover con aprobación del Presidente de la República al Secretario General, al oficial mayor y responsables de las diversas direcciones Generales.

También el titular del Departamento designaba a los delegados encargados de representarlo en cada una de las delegaciones que constituían la organización política administrativa del Distrito Federal, cuyas funciones principales fueron la vigilancia de la prestación de los servicios públicos y el cumplimiento de los reglamentos y disposiciones generales.

Asimismo el territorio de la Ciudad de México estaba compuesto por 12 delegaciones; Azcapotzalco, Coyoacán, Cuajimalpa, Iztacalco, la Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tlahuac, Villa Álvaro Obregón, Villa Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Tlalpan, Xochimilco.

La maestra Alicia Ziccardi nos dice al respecto; "En 1943 se creó la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), la cual actuó en adelante como una instancia de canalización de las demandas urbanas de los sectores populares; suelo, vivienda, servicios urbanos. Esta organización del partido oficial fue una típica forma de organización clientelística que funcionó como intermediaria para el suministro de bienes y servicios básicos a cambio de apoyo electoral al partido gobernante".<sup>50</sup>

La participación ciudadana continuó siendo a través de asociaciones o gremios, sólo que esta vez se caracterizó por estar al servicio del partido político en el poder, lo que comúnmente se llama participación clientelística. Respecto a la representación vecinal los Consejos consultivos delegacionales desaparecieron y la elección de los integrantes del Consejo consultivo del Departamento se burocratizó, ya que solamente eran propuestos por diversas asociaciones y el Jefe de Departamento los elegía.

### 3.3. LEY ORGÁNICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL DE 1970.

La tercera ley orgánica del Departamento del Distrito Federal en el artículo 3, señalaba que el Jefe del Departamento se auxiliaba para el desempeño de sus funciones por la Secretaría de Gobierno, Secretaría de obras y Servicios, Oficialía Mayor, Contraloría General, 18 Direcciones Generales, el Consejo Consultivo, la Junta de Vecinos, Delegados, y Subdelegados.

---

<sup>50</sup> ob. cit. p.126

En el artículo 10 de la citada Ley se especifico la división territorial del Distrito Federal en dieciséis delegaciones denominadas: Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza, Xochimilco. Cada Delegación estaba a cargo de un Delegado y un Subdelegado, estos eran nombrados y removidos por el Jefe de Departamento previo acuerdo del Presidente de la República. Además tenían su respectiva Junta de Vecinos.

Asimismo, la maestra Alicia Ziccardi menciona lo siguiente: "El marcado crecimiento poblacional y la expansión urbana sobre el territorio del Distrito Federal y de los municipios conurbados en un contexto de movilización política promovido por el movimiento estudiantil de 1968, obligó a que en 1970 se realizará una estructuración al gobierno de la ciudad la cual contempló la creación de una estructura vecinal".<sup>51</sup>

En la organización administrativa de la Ciudad de México, la participación ciudadana así como la representación vecinal, fue a través del Consejo Consultivo o las Juntas de Vecinos, las relaciones de colaboración entre estos y el Jefe del Departamento era por conducto de los delegados. Al respecto en el Reglamento de integración de las Juntas de Vecinos del Distrito Federal,<sup>52</sup> en el artículo 3 se indico que había una Junta de Vecinos en cada Delegación, estaban integradas mínimo por 20 miembros, de los cuales necesariamente cuatro debían ser mujeres y dos jóvenes menores de 25 años. El número de

---

<sup>51</sup> *ibidem* .p.126

<sup>52</sup> publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 12 de Septiembre de 1972.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

55

integrantes de las Juntas podía variar, tomando en consideración las necesidades de la demarcación territorial a la que correspondían o a propuesta del Delegado respectivo ante el Jefe del Departamento.

En el artículo 15 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y en el artículo 4 del citado Reglamento, se señalaron los requisitos para ser miembro de la Junta de vecinos siendo los siguientes: que fueran ciudadanos mexicanos, mayores de 18 años, residentes de la delegación correspondiente, en pleno goce y ejercicio de sus derechos políticos. Además se prohibió la participación de funcionarios públicos, Jefes de las Fuerzas Armadas de la Nación, así como persona alguna que ocupará cargo directivo en un partido político o algún cargo de elección popular.

En el artículo 7 del mencionado Reglamento se establecieron los lineamientos para las Juntas de vecinos cuyos integrantes duraban tres años, sus cargos eran honoríficos, no podían ser reelegidos para el periodo inmediato. Estos formaban una directiva de Junta compuesta por un presidente, su respectivo suplente y un secretario de actas, celebraban sesiones ordinarias, una vez al mes y extraordinarias a petición del Delegado o presidente de la misma.

El cargo de miembro de las Juntas de Vecinos terminaba porque transcurría el periodo para el cual fueron designados, por separación o destitución del cargo. Al respecto en el artículo 11 del citado reglamento se especifico:

“ Son causas de separación:

- a) Haber perdido la ciudadanía mexicana;

- b) Dejar de ser vecino de la delegación correspondiente;
- c) Resultar electo por un cargo de elección popular;
- d) Ser designado oficial o jefe de las fuerzas armadas de la nación;
- e) Haber sido designado funcionario público, miembro de la judicatura, miembro directivo de algún partido político o miembro de algún culto religioso;
- f) Haberse dictado en su contra auto de formal prisión por delito intencional, durante el tiempo que dure el proceso.

**II. Son causas de destitución:**

- a) Dejar de asistir sin causa justificada, durante más de seis ocasiones en el transcurso de un año, contado a partir de la fecha de la toma de posesión, a las sesiones para las que lo hubiere convocado la Junta;
- b) No cumplir sin causa justificada las comisiones que le encomiende la Junta;
- c) Recabar fondos o solicitar cooperaciones haciendo valer su carácter de miembro de la Junta de Vecinos;
- d) Hacer gestiones ante las dependencias del Departamento del Distrito Federal, relacionadas con asuntos ajenos a las propias Juntas o al Consejo Consultivo, excepto lo referente a los intereses personales, familiares o profesionales.
- e) Haber sido condenado en sentencia firme por algún delito.”<sup>53</sup>

En el artículo 17 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal se especificaron las atribuciones correspondientes a las Juntas de vecinos, las cuales estaban facultadas para verificar, proponer la creación o mejora de la prestación de servicios

---

<sup>53</sup> Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, 2ª edición. Ed. Porrúa, S.A. México, 1973.p. 105

públicos, opinar sobre los servicios educativos públicos o privados, manifestar queja o denuncia por las deficiencias en la tramitación de asuntos administrativos y por la conducta indebida de los empleados del Departamento, también participaban en las ceremonias cívicas relativas a su jurisdicción, promovían a petición del delegado actividades de colaboración ciudadana y ayuda social. Asimismo, informaban al Consejo Consultivo de los problemas administrativos, de la prestación de servicios públicos, presentaban propuestas de reformas o derogación de reglamentos gubernativos y de policía, así como un informe mensual de las actividades realizadas.

Las Juntas de Vecinos fueron un medio que permitía la participación de aquellos ciudadanos mexicanos que residían en una delegación determinada. No obstante estaba condicionada, debido a que eran los delegados quienes presentaban ante el Jefe del Departamento los nombres de vecinos que podían integrar la Junta, exponiendo las razones por las cuales eran considerados candidatos idóneos para desempeñar las respectivas funciones. Finalmente quedaba al libre albedrío del Delegado elegir los posibles candidatos, correspondiéndole al Jefe del Departamento la elección y firma de los nombramientos de los integrantes de la Junta de Vecinos, estos eran registrados en las oficinas del Consejo Consultivo por el delegado respectivo.

También, la maestra Alicia Ziccardi menciona que "se creaba la Procuraduría de colonias populares del Distrito Federal, como la instancia del aparato administrativo del gobierno central encargada de atender las demandas urbanas de los sectores populares. Sin embargo, su actuación encerraba una fuerte dimensión política al atender y dar prioridad a la

atención de las demandas de organizaciones de colonos vinculadas al PRI, generando una distribución inequitativa de bienes esenciales para la población”.<sup>54</sup>

Por otra parte, en el artículo 18 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal se estableció que el Consejo Consultivo estaba integrado con los presidentes de las Juntas de Vecinos de cada delegación, quienes nombraban un secretario y su respectivo suplente, el presidente era el Jefe del Departamento del Distrito Federal o la persona que designaba en su representación, duraban en el cargo tres años y no podían ser reelectos para el periodo siguiente, dichos cargos fueron honoríficos. Este órgano celebraba sesiones públicas, ordinarias una vez al mes y extraordinarias a petición del presidente de la misma o por circunstancias especiales, designaban comisiones de trabajo, tomando las decisiones por mayoría de votos.

El Consejo Consultivo expedía su reglamento interno y el de las Juntas de Vecinos, proponía al Jefe del Departamento proyectos de leyes, reglamentos, reformas o derogaciones de estos, verificaba la calidad de la prestación de los servicios públicos, opinaba sobre estudios de planeación urbana, de prácticas fiscales, del funcionamiento de reclusorios, de la impartición de justicia, participaba en las ceremonias cívicas y coordinaba los trabajos de las Juntas de Vecinos.

Sin embargo, en el artículo 26 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal se menciona que: “las proposiciones, opiniones o dictámenes que emitan el Consejo

---

<sup>54</sup> Ziccardi, Alicia. Ob. cit. p. 129



Consultivo o las Juntas de Vecinos no obligaran en forma alguna al Jefe del Departamento del distrito Federal, ni a los Delegados.”<sup>55</sup>

Por lo tanto, las consecuencias derivadas de la participación ciudadana y representación vecinal solamente constituían juicios valorativos para la toma de decisiones públicas que afectan el gobierno del Distrito Federal, finalmente quienes decidían eran las autoridades administrativas del Departamento.

### 3.4. LEY ORGÁNICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL DE 1978.

En el artículo 3 de la mencionada ley se señaló que el Jefe del Departamento se auxiliaba para el ejercicio de sus atribuciones por la Secretaria General de Gobierno, de Planeación y Evaluación, de Obras, de Desarrollo Urbano y Ecología, de Desarrollo Social, de Protección y Vialidad, La Oficialía Mayor, La Tesorería, La Contraloría General, diecisiete direcciones generales y dieciséis Delegaciones.

En el Capítulo V, intitulado “*de los órganos de colaboración vecinal y ciudadana*” en el artículo 45 se especifico que en cada Delegación se integraban los comités de manzana, las asociaciones de residentes, la Junta de Vecinos y para el Distrito Federal el Consejo Consultivo, todos estos eran órganos de participación ciudadana y representación vecinal.

---

<sup>55</sup> ibidem. p. 41

El Comité de manzana fue un órgano integrado por los ciudadanos mexicanos que vivían en cada manzana de las colonias en que se encuentran divididas las delegaciones, entre ellos se designaba en forma directa, al jefe de manzana, un secretario y tres vocales, fueron cargos honoríficos, duraban tres años, prohibiendo la reelección.

La Asociación de residentes estaba compuesta por los jefes de manzana de cada colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional. Estos designaban un presidente, un secretario y tres vocales, también eran cargos honoríficos, duraban tres años, prohibiendo la reelección.

La Junta de vecinos se integró con todos los presidentes de las Asociaciones de residentes, duraban tres años en su cargo, los cuales eran honoríficos, no podían ser reelectos para el periodo inmediato siguiente, sus principales funciones consistían en recibir información mensual sobre la prestación de servicios públicos, así como de los servicios educativos públicos o privados, informaban al Consejo Consultivo de los problemas administrativos y le rendían un informe mensual de las actividades realizadas, además opinaban respecto a los problemas de vivienda, servicios sanitarios, en general asuntos de interés social.

La autora García Ruiz María nos dice al respecto, "son órganos cívicos, cuyo objetivo primordial es proteger los intereses de la comunidad. Como órganos de ayuda de la administración pública estas agrupaciones constituyen una forma muy útil de la participación ciudadana, la cual realiza con las opiniones, actitudes cívicas, desinterés y vocación de servicio social de los más destacados representantes de una comunidad. Los miembros de las Juntas de Vecinos son hombres, mujeres, adultos y jóvenes ciudadanos que tienen las más variadas ocupaciones y que dedican una parte de su tiempo a trabajar por

el bienestar de la comunidad en un ambiente democrático participando activamente en las tareas de gobierno".<sup>56</sup>

Por su parte, el Consejo Consultivo del Distrito Federal estaba integrado con los presidentes de las Juntas de vecinos. Este órgano colaboraba con el Jefe del Departamento para proporcionar una eficaz prestación de servicios públicos, realizaba propuestas de proyectos de leyes y reglamentos, reformas o derogaciones de estos, opinaban sobre estudios de planeación urbana, política fiscal, coordinaban los trabajos de las Juntas de vecinos.

Además por primera vez se reglamento el referéndum y la iniciativa popular como instrumentos de participación ciudadana, facultando al Consejo Consultivo para proponer la instauración del referéndum y apoyar o rechazar alguna propuesta de iniciativa popular. En consecuencia, aparentemente la participación de los ciudadanos comenzaba a tener un ámbito más amplio para la toma de decisiones trascendentales de la vida pública de la Ciudad de México.

Asimismo, en la Ley orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1978 en el capítulo sexto intitulado "de la participación política de los ciudadanos", se estableció por primera vez al referéndum y la iniciativa popular como derechos de los ciudadanos residentes en la Ciudad de México. Por ello, en el artículo 53 de la ley mencionada se señaló que el referéndum "es un método de integración directa de la voluntad de los ciudadanos del

---

<sup>56</sup> García Ruiz, María de Lourdes. La participación ciudadana en las decisiones políticas administrativas del Estado Mexicano. Ed. M.G. Castañón, ediciones e impresiones. México, 1985, p.42

Distrito Federal en la formación, modificación, derogación, abrogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos del Distrito Federal.”<sup>57</sup>

Respecto al referéndum relativo a ordenamientos legales procedía a petición del presidente de la República, de la tercera parte de los integrantes de la Cámara de diputados o la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores. Y el referéndum sobre reglamentos era iniciado exclusivamente por el Presidente de la República ante el Congreso de la Unión, el resultado del referéndum tenía efectos vinculatorios para el poder Ejecutivo.

El procedimiento iniciaba con la difusión de las características fundamentales de las normas y ordenamientos legales o reglamentos objeto del referéndum mínimo dos meses anteriores a su realización. Además en la entrega de los formatos para emitir la votación se incluía el texto original del ordenamiento legal o del reglamento, sus posibles modificaciones o las razones de su derogación para conocimiento y juicio de los votantes.

Se reglamentaron dos formas de referéndum; el primero se denominó referéndum obligatorio, el cual se realizaba en el supuesto de que los ordenamientos legales o los reglamentos en proceso de creación, modificación o derogación fueran de interés general y produjeran consecuencias jurídicas en todos los habitantes del Distrito Federal, no eran objeto de referéndum obligatorio los ordenamientos legales y reglamentos correspondientes a la Hacienda Pública o materia fiscal del Departamento. El segundo era el referéndum

---

<sup>57</sup> Compilación Jurídica del Departamento del Distrito Federal, Coordinación General Jurídica, Tomo I. Ed. Departamento del Distrito Federal, México, 1990.p.33

facultativo para el poder ejecutivo se realizaba, si los ordenamientos legales o los reglamentos no tenían las características señaladas para el referéndum obligatorio, entonces quedaba a juicio de las autoridades mencionadas llevarlo a cabo.

La iniciativa popular se consideró como “el método de participación directa de los ciudadanos del Distrito Federal para proponer la formación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal.”<sup>58</sup>

La iniciativa popular necesariamente debía estar apoyada mínimo por cien mil ciudadanos, donde se incluía por lo menos cinco mil ciudadanos de cada delegación, lo cual debía ser comprobado fehacientemente.

De hecho, se contempló la creación de una ley reglamentaria del referéndum e iniciativa popular pero en la práctica nunca se llevó a cabo, además no se realizó ninguno de estos dos instrumentos de participación ciudadana durante la vigencia del citado ordenamiento legal, en consecuencia fue una reglamentación totalmente ineficaz.

### 3.5. ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL DE 1994.

Dicho ordenamiento legal forma parte medular de la reforma política del Distrito Federal, en la que se estableció impulsar la participación y representación política en la Ciudad de México, atendiendo a la demanda de los ciudadanos mexicanos, quienes exigían

---

<sup>58</sup> *ibidem*, p.33

expresar su voluntad, como indica el autor Alfonso Iracheta para "decir que aquí se está, se vive, se piensa, se quiere actuar y participar".<sup>59</sup>

Toda vez que desde la creación de la Capital de la República Mexicana hasta 1988 los ciudadanos del Distrito Federal tuvieron limitada participación ciudadana y escasa representación política. No obstante las autoridades gubernamentales locales no se preocuparon por realizar cambios estructurales, políticos, económicos, sociales, así como legales en la normatividad correspondiente para fomentarlas. Pero también las inconformidades respecto a ésta situación que prevaleció en la Capital de México, durante décadas fueron evidenciadas con el sismo acaecido el 19 de septiembre de 1985, la consternación y desolación por la tragedia ocurrida mostraron la notable voluntad de los habitantes para cooperar, actuar, decidir, así como un cúmulo de demandas relacionadas con el hecho de vivir en una gran metrópoli y la necesidad de revisar los mecanismos de organización para el ejercicio del gobierno en la Ciudad de México.

Alfonso Iracheta nos dice al respecto, " Surgió entonces de manera lógica, la cuestión de la democracia en el D. F., la ciudad más grande, más importante política, económica y culturalmente, y cuyos habitantes sólo existen como lo pueden hacer las cosas, los edificios, los coches; cosas sin voluntad: ¿Porque los ciudadanos no hablan?, ¿Por qué los ciudadanos no dicen, no participan?..."<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> Iracheta Cencorta, Alfonso y Villar Calvo, Alberto, (coordinadores). "Política y movimientos sociales en la Ciudad de México". Ed. Plaza y Valdés. México, 1988.p.98

<sup>60</sup> *ibidem*. p.101

El sismo de 1985, marca la pauta para el surgimiento de un movimiento social, que evidenció la absoluta ineficacia de las autoridades gubernamentales para proporcionar una viable solución ante la catástrofe presentada. Al mismo tiempo que el anhelo de los ciudadanos para participar en la toma de decisiones para la transformación de la Ciudad de México y su respectiva organización política y administrativa.

El autor Alfonso Iracheta subraya con particular énfasis lo siguiente: "La gente trascendió y modificó antiguas formas de organización; se sintieron aptos, pensantes, útiles y no querían volver a ser maniatados o maniobrados. No se consideraron nunca héroes como dice Monsivais, se sintieron parte de la movilización y aprendieron que la acción colectiva modifica y transforma, se sintieron parte -como siempre- de la calle, del barrio, pero ahora solidariamente cohesionados, aprovechándola y haciendo de ésta la ciudad política y civil".<sup>61</sup>

Consecuentemente, con el objeto de ampliar los espacios de participación ciudadana y representación política en la Ciudad de México, en 1986 durante la gestión presidencial de Miguel de la Madrid, se llevó a cabo el foro público que fue organizado por el gobierno federal sobre "Renovación política y participación ciudadana en el Distrito Federal", cuyo resultado fue la propuesta de un Congreso local, sustentado en tres premisas: a) que la ciudadanía de la capital de México debe tener representación democrática, b) que los poderes federales no deben salir del área metropolitana y c) la factibilidad de la coexistencia de poderes federales y locales en la Ciudad de México.

---

<sup>61</sup> ibidem, p. 102

Finalmente, el 10 de agosto de 1987 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la reforma al artículo 73, fracción VI de la Constitución Mexicana para crear la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, como un órgano de representación política cuyos integrantes fueron elegidos popularmente en 1988. Asimismo en la base tercera, inciso E) del citado artículo constitucional se indicó la facultad del Congreso de la Unión para realizar consultas públicas sobre cualquier tema relacionado con la Ciudad de México, así como determinar el contenido de la convocatoria y en la base cuarta se estableció el derecho de iniciativa popular respecto de las materias que son competencia de la Asamblea, dicha iniciativa debía estar apoyada por un mínimo de diez mil ciudadanos debidamente identificados en los términos que señalará el reglamento para el gobierno interior de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. De ahí que se instituyen como instrumentos de participación ciudadana la consulta pública y la iniciativa popular.

Además a la Asamblea de Representantes se le otorgaron facultades para expedir normas de carácter general, bajo la denominación de bandos, ordenanzas o reglamentos de policía y buen gobierno en materias vinculadas a servicios públicos, sociales, económicos y culturales. También se le otorgaron funciones respecto a acciones de desarrollo urbano, se estableció la iniciativa popular, así como la posibilidad de convocar a Consulta pública sobre cualquiera de los temas de su competencia.

La participación de los ciudadanos consistía en elegir a los integrantes de la Asamblea de Representantes, lo cual fue un significativo avance para consolidar la representación política en la Capital Mexicana. Así en la Ley orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal de 1988, en el artículo 50, fracción III se reglamentó como instrumento



de participación ciudadana las iniciativas de ley propuestas por ciudadanos del Distrito Federal, estas eran presentadas por escrito, acompañadas por lo menos de la firma de diez mil ciudadanos ante la Asamblea, se turnaba a la Comisión respectiva, la cual realizaba un dictamen y lo sometía a consideración del pleno, aprobado el proyecto por el órgano antes mencionado se publicaba en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, las iniciativas desechadas por la Asamblea no volvían a discutirse sino hasta el siguiente periodo ordinario de sesiones.

Asimismo, en el Reglamento para el gobierno interior de la Asamblea de Representantes de 1989, en el artículo 123 se indico "la Asamblea de Representantes del Distrito Federal por acuerdo de la mayoría de sus miembros podrá convocar a consulta pública, sobre asuntos de su competencia, cuando a juicio de está se requiera conocer la opinión de los habitantes del Distrito Federal sobre determinado asunto".<sup>62</sup>

El procedimiento de consulta pública iniciaba con la convocatoria expedida por la Asamblea de Representantes, se designaba una Comisión encargada de la preparación, desarrollo, análisis de los resultados obtenidos, presentaba sus conclusiones al pleno de la Asamblea de Representantes, dichos resultados eran publicados mínimo en dos diarios de cobertura nacional y simultáneamente se enviaban a la autoridad correspondiente para que fueran aplicados en el ámbito de su competencia.

---

<sup>62</sup> Compilación Jurídica del Departamento del Distrito Federal, ob. cit. p.133

También en el artículo 129 del citado reglamento, se fomento la participación ciudadana a través de las audiencias públicas realizadas por los miembros de la Asamblea de Representantes, las cuales se llevaban a cabo por lo menos una vez al mes, hacían un registro de los asuntos planteados y daban a conocer al ciudadano el resultado de su petición por escrito.

Además el 30 de agosto de 1989 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el acuerdo por el que se crearon los Consejos delegacionales, como órganos de participación ciudadana, de consulta y opinión para prevenir actos de corrupción de los servidores públicos del Departamento del Distrito Federal.

En cada delegación, había un Consejo delegacional, el cual estaba compuesto por el delegado correspondiente, el subdelegado jurídico y de gobierno, el jefe del sector de policía de la Secretaría de protección y vialidad, todos ellos adscritos a la delegación respectiva, un representante de la Contraloría general, un miembro de la Asamblea de representantes, un representante de la Procuraduría general de justicia del Distrito Federal y el presidente de la Junta de vecinos de la respectiva delegación. Las funciones de estos órganos consistían en opinar, formular recomendaciones sobre las medidas o procedimientos para prevenir actos de corrupción de los servidores públicos del Distrito Federal, también recibían información relativa a quejas y denuncias sobre actos de corrupción, además orientaban a la ciudadanía en la realización de los trámites respectivos.

Por su parte, en el Reglamento del Servicio de Agua y Drenaje del Distrito Federal publicado el 25 de enero de 1990 en el Diario Oficial de la Federación, se fomentaba la

participación de los ciudadanos residentes en el Distrito Federal, con la creación de la figura denominada inspectores honorarios, quienes verificaban el cumplimiento del citado reglamento, no aplicaban sanciones, las funciones que realizaban fueron consideradas como actividades de servicio social, debido a que no recibían remuneración alguna, eran nombrados por el Secretario de obras y servicios a propuesta de las organizaciones vecinales o de algún ciudadano vecino de la demarcación territorial correspondiente.

Es cierto que durante toda esta etapa, se presentó un cambio gradual en la normatividad vigente en el Distrito Federal a favor de una mayor participación ciudadana. Sin embargo la legislación creada para lograr tal objetivo, se caracterizó por su ineficacia. En este sentido no es suficiente con establecer en una ley instancias o instrumentos de participación ciudadana, que al aplicarlos a la realidad actual serán completamente inoperantes e ineficaces; tal fue el caso de las iniciativas de ley propuestas por ciudadanos del Distrito Federal ante la Asamblea de representantes, la consulta pública convocada por éste órgano, los consejos delegacionales para prevenir actos de corrupción de servidores públicos, facultados únicamente para emitir opiniones, recomendaciones y los inspectores honorarios quienes realizaban actividades de colaboración para verificar el buen desempeño de la prestación del servicio de agua o drenaje, sin aplicar sanción alguna. Se evidenció la existencia de un derecho positivo, formalmente válido, en aquella época pero con la característica de ser un derecho ineficaz.

En 1993, Manuel Camacho Solís era el Jefe del Departamento del Distrito Federal y patrocinó la realización de un plebiscito ciudadano en el contexto de la reforma política

del Distrito Federal, se discutieron principalmente tres temas que fueron; a) la creación del Estado número 32 en el territorio del actual Distrito Federal, b) la elección por voto universal libre y secreto del gobernante de la Ciudad de México, y c) que cuente con un poder legislativo propio.

En la organización de este plebiscito participaron organizaciones políticas, sociales, empresariales, académicas, artísticas e intelectuales, los resultados únicamente se tomaron como juicios valorativos para apoyar la Reforma Política del Distrito Federal, pero es incuestionable que significó una lección cívica para los habitantes de la Ciudad de México.

En este sentido, El autor Martínez Assad Carlos menciona lo siguiente: “para Federico Reyes Heróles, el plebiscito fue la evidencia del “entusiasmo democrático” así como de la “seria y amable participación ciudadana”; algo que los participantes expresaron en sus propias palabras porque acudieron al plebiscito por estar en “contra de la imposición”, para que “conozcan nuestros problemas”, “para que nos tomen en cuenta”, “luchar para que nos respeten el voto” y porque “quiero que mi voto cuente para algo. En términos de Elena Poniatowska, el plebiscito demostró que el cambio es inaplazable y debe ser valiente”.<sup>63</sup>

Consecuentemente, la reforma constitucional de 1993 se caracterizó por una radical reestructuración respecto a la organización política y administrativa del Distrito Federal, empezando por el artículo 73 en el cual se le otorgaron facultades al Congreso de la Unión

---

<sup>63</sup> Martínez Assad, Carlos. ¿Cuál destino para el D.F.? Ed. Océano de México, S.A. de C.V., México, 1996.p.78

para expedir el Estatuto de Gobierno y aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos que en su caso requiera el gobierno de la Ciudad de México. Asimismo se le otorgan facultades al titular del poder ejecutivo federal para informar anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de la deuda. También en el artículo 76 se faculto al Senado para nombrar y remover al Jefe de Gobierno, se cambio la denominación del título quinto de la Constitución para incluir al Distrito Federal, se utilizo el artículo 122 de la Constitución Mexicana para reglamentar la organización política de esta entidad federativa, el traslado de la intervención ejecutiva federal en los Estados de dicho artículo 122 para quedar en el párrafo primero del artículo 119 constitucional. Finalmente, resultado de todo lo anterior surgió el Estatuto de gobierno como cuerpo normativo propio de la capital, determinando las atribuciones de los poderes de la Unión en materias del Distrito Federal, las bases para la organización y facultades de los órganos locales, los derechos y obligaciones de carácter público de los habitantes del Distrito Federal, se modifico el órgano responsable de la función ejecutiva, el cual fue denominado, Jefatura del Distrito Federal y se establecieron normas para impulsar la participación de los ciudadanos en las decisiones político administrativas de su comunidad a través de los Consejos Ciudadanos.

El Estatuto de gobierno del Distrito Federal, publicado el 26 de julio de 1994 en el Diario Oficial de la Federación, en el artículo 8 señalo como autoridades locales al Jefe de gobierno, la Asamblea de Representantes, el Tribunal Superior de Justicia y estableció la división de la administración pública en centralizada, desconcentrada y paraestatal.

En la Ley orgánica de la Administración pública del Distrito Federal de 1994, se especifico que la administración pública centralizada estaba integrada por la Jefatura del Distrito Federal, las Secretarías necesarias para el desempeño del gobierno. Los órganos desconcentrados de la administración pública eran las delegaciones, cada una de ellas contaba con un Consejo de Ciudadanos como órgano de representación vecinal, así como de participación ciudadana. Los órganos descentralizados con personalidad jurídica y patrimonio propio, fueron las empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos.

En el Estatuto de gobierno del Distrito Federal, la participación ciudadana y representación vecinal fueron reglamentados al mismo tiempo como un derecho y una obligación de los ciudadanos. Al respecto en el artículo 6 se señalo "son ciudadanos del Distrito Federal, los ciudadanos mexicanos que tengan además la calidad de vecinos u originarios del mismo".<sup>64</sup>

Para tener la calidad de ciudadanos del Distrito Federal, necesariamente deben ser considerados ciudadanos mexicanos, para tal efecto en el artículo 34 constitucional se establece que son ciudadanos de la República; los varones y mujeres, que tengan la calidad de mexicanos, la cual se adquiere por nacimiento o naturalización, mayores de 18 años, con un modo honesto de vivir.

---

<sup>64</sup> Estatuto de Gobierno del Distrito Federal comentado. Ed Instituto de Investigaciones Jurídicas, programa universitario de estudios sobre la ciudad, México, 1996.p.8

En el artículo 4 se especifico quienes son considerados originarios del Distrito Federal, siendo las personas nacidas en su territorio. A diferencia de los vecinos de la Ciudad de México, que son los habitantes que residen en ella por más de seis meses, la calidad de vecino se pierde por dejar de residir en la Ciudad de México por más de seis meses excepto con motivo del desempeño de cargos públicos de representación popular o comisiones de servicio que les encomiende el gobierno Federal o el gobierno local fuera de su territorio, finalmente son habitantes de la ciudad de México aquellas personas que residan en su respectivo territorio.

Los ciudadanos participaban emitiendo su voto, así como en la contienda electoral para ocupar algún cargo de representación política o de Consejeros Ciudadanos en las demarcaciones territoriales correspondientes. En lo relativo a la representación vecinal participaban en la selección para los cargos de representante vecinal por colonia, barrio o Unidad habitacional. Los Consejos Ciudadanos y el representante vecinal por colonia son órganos obsoletos que ya no existen, sin embargo constituyeron un avance significativo para fomentar la representación vecinal, que actualmente se encuentra en los órganos denominados Comités Vecinales.

En el título sexto del citado ordenamiento legal intitulado "*De los consejos de ciudadanos*" en el artículo 120 se estableció que en cada delegación, había un Consejo de Ciudadanos sus integrantes eran elegidos a través del voto libre, secreto y personal de los ciudadanos vecinos de la respectiva demarcación territorial, duraban en el cargo tres años, cuyo principal objetivo fue colaborar con las autoridades administrativas locales en las tareas de gobierno.

Al respecto el autor Hugo A. Concha Cantu realiza el siguiente comentario, "Estos Consejos Ciudadanos, aunque todavía muy limitados en sus alcances funcionales y operativos significaron el reconocimiento de la necesidad de acercar el gobierno y la administración de la ciudad a sus propios habitantes, rompiendo así con la tradición burocrática autoritaria de gobierno de la Ciudad de México. De ahí que la sola aparición de esta figura fue considerada como un avance democrático".<sup>65</sup>

Para consolidar la representación política de los ciudadanos en el Distrito Federal y la división territorial de las delegaciones, el proceso de integración de los Consejos Ciudadanos se tomo en consideración los factores históricos, unidad geográfica, identidad cultural, dimensión del territorio y el último censo de población.

De tal manera, que en el artículo 122 del citado ordenamiento legal, se señalo lo siguiente: " el número de integrantes del Consejo de Ciudadanos en cada delegación, se determinará de acuerdo a las siguientes reglas:

- I.- Hasta por los primeros 100,000 habitantes de la delegación habrá 15 Consejeros.
- II.- Por cada 50, 000 habitantes que excedan de la cantidad a que se refiere la fracción anterior, habrá un consejero; y
- III.- En todo caso, a cada delegación corresponderán por lo menos 15 Consejeros".<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Op. cit. p. 196

<sup>66</sup> ibidem.p. 201



TESES CON  
FALLA DE ORIGEN

La organización, la declaración de validez de las elecciones de los Consejos Ciudadanos, las impugnaciones y el procedimiento a seguir estaba regulado en la Ley de participación ciudadana de 1995, que analizaremos en el siguiente apartado.

Los Consejos Ciudadanos sesionaban en pleno y en comisiones, estaban facultados para aprobar, supervisar y evaluar los programas operativos anuales delegacionales referentes a la prestación de servicios públicos de la demarcación territorial que les correspondía, la aprobación de dichos programas tenían carácter vinculatorio para las autoridades administrativas competentes. Además recibían informes o quejas de los habitantes de la delegación relativas a la seguridad pública o referente a los servidores públicos y en su caso solicitaban al delegado la presencia de dichos servidores, realizaban una entrevista y el Consejo si consideraba conveniente hacía del conocimiento a la autoridad competente del asunto, planteaban propuestas para mejorar la prestación de servicios públicos, mejoramiento de obras, vialidad, transporte, seguridad pública, programas culturales, recreativos y deportivos. Al igual que expresaban su opinión referente al informe anual de las actividades del delegado y a través de la consulta pública los Consejos de ciudadanos proporcionaban a las autoridades administrativas de la delegación respectiva, opiniones, criterios e información para los programas operativos. También gestionaban la ejecución de obras públicas y prestación de servicios públicos.

No obstante, señala la maestra Alicia Ziccardi que "la creación de Consejos de ciudadanos sobre una estructura de representación vecinal que conserva sus representantes ya que sólo se suprimió la Junta de Vecinos, no puede considerarse como una autentica reforma que contemple la participación institucionalizada autónoma que debe promover un buen

gobierno local. Además subsisten las formas de participación cliéntelísticas, sobre todo en colonias donde la acción gubernamental es indispensable para la obtención de los bienes y servicios básicos, y no existe una política social incluyente de parte del gobierno de la ciudad que promueva la participación de toda la ciudadanía, independientemente de la pertenencia o identidad partidaria en los asuntos públicos en general y en las relaciones con sus condiciones de vida en particular".<sup>67</sup>

### 3.6. LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL DE 1995.

En el Estatuto de Gobierno, se estableció la constitución de Consejos de ciudadanos en cada órgano político administrativo de las demarcaciones territoriales en que se divide la Capital de la República Mexicana, los cuales fueron órganos de participación ciudadana y representación vecinal. Por tal motivo el 12 de junio de 1995 se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal para procurar mayor representación y participación de los habitantes en los asuntos públicos del gobierno local.

Dicha ley adquirió una relevancia especial, por la novedad que representaba en el marco jurídico de la Ciudad de México. Así como por la propuesta de ciudadanización para acceder a cargos de elección popular, participar en la toma de decisiones políticas y administrativas para mejorar las condiciones de la calidad de vida, satisfacer necesidades inmediatas y conseguir mayores beneficios que hagan más equitativas las relaciones que se establecen en la sociedad. A través de la ciudadanización se pretendió fomentar la

---

<sup>67</sup> Ziccardi, Alicia. Ob. cit. p 203

participación ciudadana, permitiendo la propuesta de candidatos para ocupar el cargo de Consejeros ciudadanos por habitantes del Distrito Federal, sin la necesidad de estar afiliados a algún partido político, incluso se prohibió la participación de éstos, para postular candidatos al mencionado cargo.

Por ello, muchas fueron las opiniones que se manifestaron al respecto; sustentadas en que la mencionada ley fue aprobada por la Asamblea de representantes del Distrito Federal, respaldada únicamente por la mayoría de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y con la abstención de los partidos de oposición.

Además de la polémica suscitada con el debate sobre la inconstitucionalidad de la Ley de participación ciudadana del Distrito Federal, cuyo argumento estuvo sustentado en que la citada ley reglamentaba la organización del proceso electoral para las elecciones de los Consejos de ciudadanos, estableciendo que para la contienda electoral los candidatos debían ser propuestos por ciudadanos de la Capital de la República, habitantes de una determinada demarcación territorial y se excluía rotundamente la propuesta de candidatos por parte de los partidos políticos. No obstante se permitía su respectiva colaboración en la organización del proceso electoral.

Esto fue motivo, para que el Partido de Acción Nacional (PAN), Partido de la Revolución Democrática (PRD) entre otros partidos de oposición, a través de sus dirigentes interpusieran ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación la acción de inconstitucionalidad de la Ley de participación ciudadana del Distrito Federal. Por considerar que contenía "violaciones constitucionales" al artículo 41 constitucional, en el

cual se garantiza la colaboración de los partidos políticos para promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público, además de tener derecho a participar en las elecciones estatales y municipales. De ahí que se vulnerara la Constitución Mexicana al permitir que los partidos políticos fueran excluidos de la participación activa en un proceso de elección de los Consejeros de ciudadanos y limitándolos a observadores o auxiliares de la organización del proceso electoral citado, lesionándose también la soberanía nacional que reside esencial y originalmente en el pueblo.

Por su parte, La Suprema Corte de Justicia de la Nación en su fallo definitivo estableció; la incompetencia del poder judicial para intervenir en cuestiones electorales. De hecho fue muy controversial el dictamen preparado por el ministro Juventino Castro y Castro, debido a que en un principio declaró notoriamente improcedente la demanda de Inconstitucionalidad. Posteriormente, como señala el autor Carlos Martínez Assad el citado ministro afirmó "que la demanda era procedente y en su ponencia argumento que los Consejeros no representaban un órgano de poder y que la causa de impugnación no era plenamente de carácter electoral. El ministro Juan Díaz Romero expuso sus diferencias porque los Consejeros ciudadanos si representan un órgano de poder, debido a que son representantes de la sociedad, su selección o nombramiento se realiza a través del voto ciudadano que consagra la Constitución, tienen capacidad de influencia y puede exigir

cuentas a las autoridades correspondientes y, por lo tanto, la controversia es de carácter electoral".<sup>68</sup>

A pesar de las contradictorias opiniones de los integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El maestro Carlos Martínez Assad comenta que todos los ministros coincidieron en dos puntos; "a) que no existe una definición precisa de lo que la Constitución considera materia electoral; y b) que la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene vedado conocer asuntos de tal naturaleza".<sup>69</sup> Indudablemente, la ley de participación ciudadana del Distrito Federal, fue realizada en muy poco tiempo, atendiendo específicamente a las elecciones de los Consejos de Ciudadanos en cada delegación, que se llevaron a cabo el 12 de Noviembre de 1995. Sin embargo también se contemplaron diversas formas de participación ciudadana denominadas "instancias", cuyo nombre fue inadecuado, es más acertado el nombre actual de "instrumentos" debido a que son medios utilizados por los habitantes de la Capital de México para colaborar, apoyar, participar, expresar o manifestar su opinión sobre asuntos públicos en la gestión de gobierno. Las instancias de participación ciudadana reglamentadas en el artículo 1 de la citada ley fueron la audiencia pública, difusión pública, colaboración ciudadana, consulta vecinal, unidad de quejas y denuncias, recorridos periódicos del delegado, los órganos de representación vecinal por manzana, colonia, barrio o unidad habitacional.

---

<sup>68</sup> Martínez Assad, Carlos. *Op. cit.* p. 103

<sup>69</sup> *ibidem.* p. 104

ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA

Cabe mencionar, que no se contemplaron el referéndum y la iniciativa popular como formas de participación, a pesar de que se reglamentaron anteriormente en la Ley orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1978, aún cuando en la práctica no se implemento el ejercicio de dichas figuras, de igual manera tampoco fue regulado el plebiscito.

Asimismo, en el artículo 3 de la Ley de participación ciudadana de 1995 se consideró como instrumento de participación ciudadana a la audiencia pública, la cual se entendió como el medio que permitió a los habitantes de la Ciudad de México expresar sus propuestas para la adopción de determinados acuerdos o la realización de ciertos actos y recibir información relacionada con la administración pública del Distrito Federal. Se realizaba a petición de representantes de elección popular, del Consejo de ciudadanos de la delegación correspondiente, de representantes de los sectores con actividades industriales, comerciales, de prestación de servicios y de bienestar social ante el delegado respectivo.

La audiencia pública era convocada por el delegado mínimo dos veces al mes, la convocatoria se difundía con cinco días de anticipación a la fecha de su realización, haciendo mención del asunto o asuntos sobre los que se trataría, se llevaba a cabo de preferencia en el lugar donde residían los habitantes interesados en la realización de la misma, en forma verbal, en un solo acto. Después de ser escuchados los planteamientos y peticiones de los habitantes, se informaban las medidas que se realizarían para satisfacer sus respectivas demandas o solucionar los problemas expuestos. En caso de que algún asunto planteado fuera competencia de la autoridad local del gobierno del Distrito Federal o de la administración pública federal, se orientaba al ciudadano para que tramitara su solicitud ante las autoridades competentes.

En cambio, la difusión pública reglamentada en el artículo 10 de la citada ley, fue el medio que permitió la comunicación entre las autoridades delegacionales y los habitantes de la misma, sobre temas relativos a obras públicas, prestación de servicios públicos o quejas y denuncias expuestas por los ciudadanos a través de los medios masivos de comunicación.

Por lo que se refiere a la colaboración ciudadana reglamentada en el artículo 15 de la mencionada ley, fue la cooperación que proporcionaban los ciudadanos del Distrito Federal a las autoridades delegacionales correspondientes para la ejecución de obras públicas, prestación de servicios públicos. Para ello aportaban recursos económicos, materiales o trabajo personal, los ciudadanos presentaban la solicitud correspondiente ante la autoridad respectiva, esta resolvía sobre la procedencia de la petición y podía solicitar la opinión del Consejo de ciudadanos.

De igual manera, se reglamento en el artículo 18 de la citada ley la consulta vecinal se comprendió como el medio a través del cual los habitantes de las delegaciones expresaban sus opiniones respecto a las necesidades e intereses suscitados en el lugar donde residían, así como las posibles soluciones para los problemas planteados. Los órganos encargados de llevarla acabo eran los delegados y los Consejos de ciudadanos de la respectiva delegación.

También La consulta vecinal podía ser solicitada por los habitantes de la delegación correspondiente de una o varias áreas vecinales, por los representantes de los sectores industrial, comercial, de prestación de servicios, de bienestar social y agrupaciones vecinales que representaban a los habitantes de una o varias áreas vecinales. En tal virtud se realizaba convocatoria para celebrar la consulta, en la cual se expresaba el objeto, fecha y

lugar de su realización. Los resultados de la consulta vecinal no tenían carácter vinculatorio, solamente se consideraron como elementos de juicio valorativos para la toma de decisiones en los asuntos públicos de la Ciudad.

Además, con fundamento en el artículo 25 de la Ley de Participación ciudadana para el Distrito Federal de 1995, se presentaban quejas y denuncias relativas a la prestación de servicios públicos o por la irregularidad de la actuación de los servidores públicos de la respectiva delegación. Para ello en cada órgano político administrativo de las demarcaciones territoriales, había unidades administrativas de recepción de quejas y denuncias.

Al interponer una queja o denuncia se debía expresar el nombre y domicilio del quejoso o denunciante, no eran aceptados los anónimos, la autoridad correspondiente de la delegación informaba por escrito del trámite al quejoso y en caso de ser incompetente para conocer del asunto, se le informaba el trámite que debía realizar, señalándole la autoridad competente para conocer del asunto.

Respecto a los recorridos del delegado de acuerdo con lo que se estableció en el artículo 31 de la citada ley, se considero como el itinerario realizado por el titular de la delegación para verificar la forma y las condiciones en que se prestan los servicios públicos, así como el estado en que se encuentren los sitios, obras e instalaciones públicas en que la comunidad tenga interés. Obviamente dichos recorridos eran realizados por el delegado pero se les informaba para su conocimiento a los Consejos de Ciudadanos y representantes de elección popular correspondiente a la demarcación territorial en la cual se realizaba el recorrido. El



delegado realizaba mensualmente los recorridos donde los habitantes podían exponer en forma verbal o por escrito las condiciones o deficiencias en que se efectuaba la prestación de los servicios públicos.

Por lo que concierne, a la reforma política del Distrito Federal han predominado dos posiciones; la primera a favor de que la capital de la República Mexicana adopte el régimen de los Estados, así como la instauración de los municipios. La segunda implica la desconcentración de facultades hacia los órganos políticos administrativos de las demarcaciones territoriales en que se divide la Ciudad de México y la creación de nuevas instancias que faciliten la participación de la ciudadanía en el gobierno de la Ciudad.

Finalmente, ha prevalecido esta última postura y en un intento de crear órganos encargados de fomentar una mejor comunicación entre los gobernantes y los gobernados, en la Ley de Participación Ciudadana, en el título II intitulado "*De los consejos ciudadanos*" en el artículo 35 se reglamento la creación de Consejos Ciudadanos como órganos de representación vecinal y de participación ciudadana para intervenir en la gestión, supervisión, evaluación, consulta o aprobación de los programas de la administración pública de la Ciudad de México y sus respectivas delegaciones. Para ello, en cada delegación se creó un Consejo Ciudadano sus integrantes fueron elegidos por el voto libre, secreto de los ciudadanos vecinos de las mismas, lo cual contribuyó para que los ciudadanos del Distrito Federal continuaran recuperando sus derechos para votar en elecciones locales.

En el artículo 40 de la Ley de participación ciudadana de 1995 se señaló que La organización y vigilancia de la elección de Consejeros Ciudadanos, estaba a cargo de la "Comisión de integración de los Consejos de Ciudadanos", fue un órgano especialmente creado para organizar el proceso electoral, autónomo, de carácter temporal, el cual funcionaba por medio de un Comité central y un Comité para cada delegación.

El Comité central se integraba por seis ciudadanos con voz y voto, designados por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, los cuales fueron seleccionados de la propuesta de 18 personas presentada por el Jefe de gobierno del Distrito Federal; además de cuatro miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal designados por la misma con voz y voto; un representante del Gobierno local con voz y voto; un representante de cada partido con registro nacional con voz y sin voto.

El Comité central sesionaba en forma ordinaria, una vez al mes o extraordinaria a petición del coordinador del mencionado órgano, estaba encargado de la designación de los integrantes de los Comités delegacionales, coordinaba y supervisaba sus respectivas funciones, también determinaba el número, configuración de las áreas vecinales, así como las características de la documentación y materiales que se utilizaron en la votación.

Aún cuando se pretendió crear un órgano electoral, conducido por ciudadanos e independiente del Instituto Federal Electoral (IFE), de las autoridades gubernamentales y de los partidos políticos. El maestro Carlos Martínez Assad manifiesta que no fue posible porque la "Comisión de integración de los Consejos de Ciudadanos" necesitaba de la colaboración del IFE para organizar el proceso electoral en materia de cartografía electoral,

padrón electoral, material electoral, capacitación electoral. Sin embargo no fue suficiente la aportación de insumos de trabajo y se manifestó la absoluta inexperiencia e ineficacia del citado órgano. Además surgió de manera contundente la necesidad de crear una institución gubernamental encargada de organizar los procesos electorales locales en el Distrito Federal. Por lo que respecta a las autoridades locales, intervinieron a través del control presupuestal y los partidos políticos hicieron uso del poder que tienen imponiendo integrantes en el Comité Central y en los Comités delegacionales. Como resultado de todo lo anterior, el 28 de junio de 1995 en el Museo de la Ciudad de México fue instalado el Comité Central en presencia del regente Oscar Espinosa Villarreal.

Por su parte, cada Comité delegacional se integraba por seis ciudadanos con voz y voto, seleccionados por el Comité Central; un representante de cada partido político con registro nacional con voz y sin voto; un representante designado por el delegado respectivo con voz y voto, estaban facultados para aplicar los acuerdos del Comité central, organizar el proceso de votación en la delegación correspondiente, recibir la solicitud de registro de candidatos, registrar las formulas de candidatos, hacer el computo por área vecinal, declarar la validez de la elección y expedir el certificado de elección de los consejeros ciudadanos.

En la integración de los Comités delegacionales, las cuotas partidarias se manifestaron inmediatamente. Al respecto el autor Carlos Martínez Assad menciona lo siguiente: “ el PRI, se quedaba con ocho coordinadores de comités, el PAN con cinco y el PRD con tres,

excluyendo a los ciudadanos que formalmente eran los encargados de conducir el proceso.”<sup>70</sup>

Los Consejos de ciudadanos fueron electos por formula integrada, es decir un propietario y un suplente para cada área vecinal, la solicitud de registro necesariamente estaba avalada por lo menos del cuatro por ciento de los ciudadanos residentes en una misma área vecinal y que estuvieran inscritos en el padrón electoral federal.

En este sentido la ley de participación ciudadana, se limito a prohibir la participación de los partidos políticos en la postulación de candidatos a Consejeros Ciudadanos. Lo cual fue absolutamente imposible debido a que los partidos si participaron en las candidaturas por ejemplo; en la delegación de Iztapalapa fue aspirante al Consejo Ciudadano respectivo, Norma Gutiérrez de la Torre, hija de “la zarina de la basura” apoyada por el PRI, además surgieron organizaciones fantasmas creadas ex profeso tal fue el caso de Acción Vecinal financiada por el PAN y Movimiento Ciudadano financiado por el PRD. Sin embargo en la práctica fue realmente inaccesible que los ciudadanos sin partido pudieran reunir el 4% de las firmas de avales de sus respectivas áreas vecinales, de hecho un porcentaje tan alto llegó a considerarse como un candado a la participación de ciudadanos independientes de partidos políticos.

También para la organización del proceso electoral de Consejos Ciudadanos, no se tomo en cuenta la división distrital de las elecciones federales, se establecieron limitaciones más

---

<sup>70</sup> ibidem. p.89

pequeñas de acuerdo con la Ley de participación ciudadana y se crearon 365 áreas vecinales en que se dividió el territorio del Distrito Federal. De igual manera, se creó la Comisión de Apelación, fue un órgano facultado para emitir resoluciones definitivas e inatacables respecto a las controversias suscitadas por los resultados de la elección en las áreas vecinales de Consejeros Ciudadanos de carácter temporal, estaba integrado por cinco Licenciados en derecho, designados por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, su respectivo presidente era elegido de entre sus propios miembros.

Los medios de impugnación utilizados por los candidatos y partidos políticos fueron; la reconsideración de los acuerdos de los Comités delegacionales y ante el Comité central presentaban la rectificación de las resoluciones emitidas por los Comités delegacionales, las resoluciones que dictaba el Comité Central eran definitivas e inatacables.

Finalmente, el 12 de noviembre de 1995 se llevó a cabo la jornada electoral para elegir Consejeros ciudadanos, con 10, 227 mesas receptoras de votación, la cual se caracterizó por un alto grado de abstencionismo, debido a que se contaba con un padrón electoral de 5, 441, 782 ciudadanos y solamente votaron 1, 125,878. Esto significó una participación del 20.69% del total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Distrito Federal.

Indudablemente, la elección de Consejeros Ciudadanos mostró que la condición de ciudadano se complementa con el activismo partidario, ya que la ley de participación ciudadana evidenció su ineficacia al prohibir la participación de los partidos políticos en la postulación de candidatos, lo cual resulta incomprensible, al ser este acto de elección un

evento eminentemente político. Además se mostró la falta de regulación de los apoyos económicos a los candidatos, la necesidad de crear un órgano electoral local permanente y que la ciudadanización de los procesos electorales no son la única vía para fomentar una cultura participativa de la ciudadanía en la gestión de gobierno. No debemos de olvidar que la participación ciudadana no sirve para nada, sino esta sustentada en un marco legal verdaderamente eficaz que atienda a las necesidades actuales y reales de la sociedad.

Ahora, si bien es cierto que los Consejos de ciudadanos fueron órganos creados como se indica en el artículo 114 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal de 1995 "para la atención de los intereses de la comunidad delegacional en relación a las necesidades y calidad de los servicios públicos relativos al entorno del lugar de residencia de dicha comunidad".<sup>71</sup> Fueron independientes de la Administración pública del Distrito Federal y cada Consejo tenía una directiva, la cual estaba integrada por cinco Consejeros Ciudadanos; el presidente de la directiva, el vicepresidente, secretario y dos vocales, dicha directiva duraba seis meses en el cargo, sesionaban en pleno, las sesiones ordinarias se realizaban cada cinco días y extraordinarias a petición del presidente o de la mayoría de sus integrantes, el delegado asistía a las sesiones ordinarias con voz pero sin voto, realizaban sus respectivas funciones a través de grupos de trabajo temporales o permanentes.

---

<sup>71</sup> Ley de participación ciudadana del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de junio de 1995.

Sin embargo era obligatorio y permanente la integración de los grupos de trabajo relativos a seguridad pública, protección civil, uso del suelo, educación, recreación, deporte y esparcimiento, limpia y agua potable, equipamiento urbano, gestoría y quejas, en las sesiones participaban con voz pero sin voto representantes de los sectores industrial, comercial, de servicios, de bienestar social, agrupaciones vecinales y servidores públicos de la respectiva delegación.

Con el propósito de dotar de certeza y mayor independencia a los Consejos ciudadanos, tenían facultades para aprobar o emitir opiniones respecto de los programas operativos anuales de la delegación, el delegado señalaba el contenido, las acciones, plazos de ejecución, los beneficios y el presupuesto necesario para realizar dichos programas. A su vez el pleno de los Consejos ciudadanos turnaba el programa a la Comisión de trabajo correspondiente, la cual presentaba el proyecto de acuerdo, donde se aprobaba o rechazaba el programa operativo, en caso de no aprobarse se continuaba aplicando el programa anterior.

También se le otorgaron funciones al presidente del pleno del Consejo de Ciudadanos para solicitar a comparecencia de los servidores públicos en caso de que la conducta o el acto realizado por estos, fuera considerado una contravención grave o reiterada a la normatividad vigente, supervisaban la ejecución de acciones para el cumplimiento de los programas operativos anuales, la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras, emitían sugerencias a las delegaciones, las cuales debían realizar la respuesta correspondiente. En materia de desarrollo urbano, sugerían a los delegados la elaboración

de calendarios para la realización de inspecciones o revisiones en las materias de establecimientos mercantiles, construcciones y edificaciones.

Respecto a la representación vecinal en la Ley de participación ciudadana en el artículo 144 se señaló lo siguiente; "Los representantes vecinales por manzana, por colonia, barrio o Unidad habitacional son órganos de representación vecinal que tienen como función 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"<sup>72</sup>

Los jefes de manzana eran electos por la mayoría simple de los ciudadanos vecinos de las mismas y los representantes de colonia, barrio o unidad habitacional eran elegidos por los jefes de manzana y formaban la asociación de residentes, la cual estaba compuesta por una directiva, integrada por un presidente y dos vocales, duraban en el cargo tres años, sin remuneración alguna, eran solamente cargos honoríficos. El proceso de elección era organizado por la asociación de residentes saliente o por el delegado a petición de los vecinos de la unidad territorial correspondiente.

Las Asociaciones de residentes y jefes de manzana, como órganos de representación vecinal desempeñaban únicamente funciones de gestoría para el ejercicio de sus funciones. Además los consejos de ciudadanos trabajaban conjuntamente con los presidentes de las asociaciones de residentes para realizar actividades de gestión, supervisión, ejecución de

---

<sup>72</sup> ibidem. p.112



obras, prestación de servicios públicos y consultas públicas sobre proyectos o actos de la autoridad.

Por lo que concierne a la reforma realizada en 1996 al artículo 122 de la Constitución Mexicana significó un gran avance en materia electoral para el Distrito Federal, proporcionando a las autoridades locales un origen legítimo a través del voto libre, secreto y directo emitido por los ciudadanos y fomentando la democracia representativa, por tal motivo se aprobó lo siguiente:

- a) La elección del Jefe de Gobierno en 1997, la elección indirecta de delegados para ese mismo año y la elección directa de estos en el 2000.
- b) La designación de facultades de gobierno y legislativas a las autoridades electas.
- c) La Asamblea de Representantes cambia de nombre, denominándola Asamblea Legislativa, ahora integrada por diputados locales y no por representantes como sucedía anteriormente. Dicho órgano legislativo se integra por 66 Diputados locales, de los cuales 40 diputados son electos por el principio de mayoría relativa mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 26 diputados electos por el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinomial.
- d) La facultad otorgada al Jefe de Gobierno para nombrar al Procurador Capitalino y al Jefe de Policía.

Después de esta reforma constitucional, el proceso de cambio no se ha detenido, actualmente el Distrito Federal cuenta con un Estatuto de Gobierno, cuya finalidad principal es consolidar la democracia directa y representativa que permita el ejercicio de

los derechos políticos de los ciudadanos e incluir la participación ciudadana para la toma de decisiones trascendentales en la vida pública de la Ciudad de México.

### 3.7. REFORMAS DE 1997 A LOS ARTICULOS 67, FRACCION XXX Y 68 DEL ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

En el artículo 67 del citado ordenamiento legal, se mencionan las facultades que tiene el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y se adiciono la fracción XXX en 1997, en la cual se le otorgan facultades para convocar a plebiscito en los términos que indica el propio Estatuto, además se encuentra reglamentado en la Ley de participación Ciudadana de 1998.

Por tal motivo se reformo completamente el artículo 68, donde se regulaba que el Secretario encargado de las finanzas del gobierno local, compareciera ante la Asamblea Legislativa para explicar la iniciativa de Ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos para el año siguiente, quedando en la fracción XII, segundo párrafo del artículo 67 del Estatuto de Gobierno. Finalmente en el artículo 68 se establecieron los preceptos jurídicos para reglamentar el instrumento de participación ciudadana denominado plebiscito.

A través del plebiscito el Jefe de Gobierno puede consultar a los ciudadanos mexicanos residentes en la Ciudad de México, para que expresen su aprobación o rechazo previo a los actos o decisiones del mismo o que a su juicio sean trascendentes para la vida pública de la Capital de la República Mexicana. Cabe mencionar que no son objeto de un plebiscito los actos o decisiones del Jefe de Gobierno relativos a materias de carácter tributario, fiscal, de

egresos, al régimen interno de la administración pública local y los actos cuya realización sea obligatoria en los términos de las leyes aplicables como son; el programa de reemplazamiento vehicular o la obligación de adquirir un seguro automovilístico que garantice la reparación de daños causados a la propiedad privada de terceras personas denominado "SUVA", Seguro Único de Vehículos Automotores. Este tipo de programas es lo que realmente se debe someter a consideración de los habitantes en el Distrito Federal, analizando objetivamente que tan beneficiosos resultan para la Ciudad de México y más aún para los propios ciudadanos.

Respecto al procedimiento para realizar un plebiscito, el único que puede emitir la convocatoria es el Jefe de Gobierno, la cual debe ser con una anticipación de 90 días previos a la realización del citado evento, y publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal. Dicha convocatoria debe contener la explicación clara y precisa de los efectos que se producirán con la aprobación o rechazo del acto o decisión sometido a plebiscito, la fecha de su realización, la pregunta o preguntas a través de las cuales los electores expresaran su aprobación o rechazo.

Los resultados que se obtengan con la realización del plebiscito serán vinculatorios para el Jefe de Gobierno, únicamente si se reúnen dos requisitos; primero que una de las opciones obtenga la mayoría de la votación válidamente emitida y segundo la votación debe corresponder por lo menos a la tercera parte de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Distrito Federal.

Además no podrá realizarse plebiscito alguno, en el año en que se realicen elecciones de representantes populares, ni durante los 60 días posteriores a su conclusión. La organización de este instrumento de participación ciudadana estará a cargo del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), quien estará encargado de organizar el procedimiento y hará la respectiva declaratoria de sus efectos. Así como el Tribunal Electoral del Distrito Federal se encargara de resolver las controversias suscitadas con motivo de la validez del proceso plebiscitario. En la práctica se ha llevado acabo el tan polémico plebiscito relacionado con la construcción de los segundos pisos de periférico a viaducto con resultados por demás desastrosos, que analizaremos más adelante.

### 3.8. LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL DE 1998.

Indudablemente, la Ley de Participación Ciudadana de 1998 se caracterizo por ser innovadora al incluir diferentes instrumentos de participación ciudadana como son, el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y en materia de representación vecinal se creó la figura denominada Comité Vecinal. Sin embargo se continúa careciendo de una autentica y eficaz representación vecinal a nivel delegacional.

De hecho, tres iniciativas de ley fueron el fundamento para crear el cuerpo normativo de dicho precepto; en la iniciativa de ley de participación ciudadana para el Distrito Federal que presentó el Diputado Luis Miguel Ortiz Haro Amieva, representando al grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI), para abrogar la Ley de Participación Ciudadana de 1995, se propuso la adopción de diversos instrumentos de participación entre los que se encontraban; el referéndum, el plebiscito, la iniciativa

popular, la afirmativa ficta social y el derecho a la información. Estos dos últimos no fueron considerados medios que permitieran la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos de la Ciudad de México, debido a que no se indicaron las materias y servicios que pueden ser objeto de la afirmativa ficta social, lo cual tendría como consecuencia alentar falsas expectativas en los ciudadanos, ya que las demandas de los grupos organizados podían resultar excesivas e imposibles de ser cubiertas, considerando las limitaciones presupuestarias para la administración pública del Distrito Federal. Y respecto al derecho a la información se encontraba contemplado en la figura denominada difusión pública.

De igual manera se planteó la creación del órgano electoral del Distrito Federal y a favor de los Comités de colonia, así como de los Consejos Delegacionales considerados instancias de representación vecinal.

El grupo parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN), a través del Diputado Arne Sydney Aus Den Ruthen Haag sugirió que se intitulara "Ley de impulso y fomento de la participación ciudadana para el Distrito Federal", propuso que se consideraran instrumentos de participación ciudadana a la consulta ciudadana, el derecho a la información, donde los diferentes órganos de la administración pública actualizarían semanalmente una página de internet, en la cual detallaran las obras que realizaran y sus respectivos gastos. También implicaba el derecho que tienen los ciudadanos para solicitar por escrito el rendimiento de cuentas a las autoridades que ejerzan algún presupuesto, así como una evaluación de métodos, técnicas y resultados para medir su grado de eficiencia.

La iniciativa de la Ley de participación ciudadana del Distrito Federal que presentó el Diputado Ernesto Chávez Contreras del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD), expresó la conceptualización de participación ciudadana como "un proceso social que implica la presencia voluntaria, activa y determinante de la ciudadanía y los habitantes en general, ya sea de forma individual o colectiva, en la política pública del Distrito Federal".<sup>73</sup> Además mencionan que la participación ciudadana radicará en los principios de democracia, corresponsabilidad, inclusión, solidaridad, transparencia, respeto, tolerancia, sustentabilidad, y pervivencia.

Al igual que los otros grupos parlamentarios propuso el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular como instrumentos de participación ciudadana, en lo relativo a la representación vecinal, se manifestó por apoyar la creación de Comités Vecinales en cada unidad territorial que conforman los órganos políticos administrativos de las demarcaciones territoriales.

En el Dictamen de la Comisión de Participación Ciudadana de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se considero que aparece en las tres iniciativas el reconocimiento de los derechos que permiten tanto a los ciudadanos como a los habitantes de la Ciudad de México, participar activamente en los asuntos públicos y de interés general. Además se tomo en consideración las reformas al Estatuto de Gobierno de 1997, las cuales la posibilidad de aprobar o rechazar mediante el plebiscito los actos y decisiones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal que sean trascendentes para la vida pública de la Capital de

---

<sup>73</sup> Diario de los debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, año 2, Número 20, 10 de Noviembre de 1998, p. 16

la República Mexicana, presentar a la Asamblea Legislativa iniciativa de leyes, así como participar en los procedimientos de referéndum.

La ley de participación ciudadana del Distrito Federal de 1998, incorporó como instrumentos de participación ciudadana a la consulta vecinal, colaboración vecinal, difusión pública, audiencia pública, recorridos del titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial, el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y las Unidades de quejas y denuncias en cada delegación, las cuales canalizan las inconformidades de los ciudadanos referentes a la prestación de servicios públicos o por la irregularidad en que incurran los servidores públicos en el ejercicio de sus respectivas funciones a la Procuraduría Social del Distrito Federal y a la Contraloría General del Distrito Federal para su seguimiento y solución.

Además se estableció la creación del "Comité Vecinal" como órganos de representación vecinal, colegiados, electos por voto libre, universal, secreto y directo de los ciudadanos que viven en una misma unidad territorial, prohibiendo la participación de partidos políticos para postular candidatos para su respectiva integración, señalando la creación del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), organismo encargado de organizar el proceso electoral y del Tribunal electoral del Distrito Federal para resolver las controversias suscitadas con motivo de las elecciones de Comité Vecinal

Como resultado de todo lo anterior, la ley de participación Ciudadana se aprobó con sesenta votos a favor, ningún voto en contra y ninguna abstención, atendiendo a la inquietud de los ciudadanos que quieren participar, quieren ser tomados en cuenta, quieren

ser parte activa en la solución de los problemas de la colectividad. Sin embargo no es suficiente la creación de instrumentos que propicien la participación ciudadana, cuando estos son ineficaces al llevarse a la práctica para intervenir en las soluciones a los problemas que se presentan en la política pública de la Ciudad de México.



## CAPITULO CUARTO

### INSTRUMENTOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DE LA REPRESENTACIÓN VECINAL QUE SE REGULAN EN LA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL.

#### 4.1. INSTRUMENTOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

Indudablemente, uno de los avances más notables derivados de la lucha por ejercitar los derechos políticos de los ciudadanos residentes en la Capital de la República Mexicana, ha sido la incorporación de los instrumentos de participación ciudadana en la Ley correspondiente. En consecuencia se manifiesta la factibilidad de integrar la democracia directa a la democracia representativa, debido a que en la mencionada ley se ha regulado el plebiscito y referéndum, casi a la par en que se consolida la democracia representativa en la Ciudad de México.

Asimismo la iniciativa popular, la consulta vecinal, la colaboración vecinal, las unidades de quejas y denuncias, la difusión pública, la audiencia pública o los recorridos del titular del órgano político administrativo, se han configurado como instrumentos más cotidianos, es decir cercanos a las necesidades básicas de los ciudadanos. A diferencia del plebiscito y referéndum que deben ser implementados esporádicamente o bajo circunstancias muy especiales en torno a decisiones trascendentes para el gobierno local, el resto de los instrumentos si bien parecieran menos importantes, lo son aún más en la medida que su uso

permanente garantiza una efectiva participación ciudadana con resultados benéficos para la sociedad civil.

Sin embargo, para el uso y ejercicio de estos instrumentos es fundamental que tomemos en consideración dos aspectos; en primer lugar que los ciudadanos capitalinos tengamos y fomentemos una cultura política que nos permita conocerlos e impulsar su utilización, teniendo como finalidad principal el bienestar común. Y en segundo lugar se debe considerar siempre que el uso de los instrumentos de participación ciudadana no debe ser un medio que se encuentre al servicio de los gobernantes o la clase política en cuestión, ya que en lugar de constituir importantes contrapesos en el ejercicio del poder pudieran convertirse en herramientas demagógicas.

#### 4.1.1. PLEBISCITO.

El plebiscito se designa a las decisiones tomadas por el pueblo, tiene su origen en el derecho romano, ya que se considero una decisión tomada por la plebe y sólo por ella en una asamblea especial.

El autor Martín Krauze nos dice; “ el principio suizo de que la gente debería tener la última palabra en la toma de decisiones data de siete siglos atrás en el antiguo landesgemeinden de los cantones del bosque y de la montaña. El landesgemeinden era una reunión pública

donde los ciudadanos de los cantones se reunían en la plaza del pueblo y decidían cuestiones políticas levantando las manos...<sup>74</sup>

Desde este punto de vista, a partir de lo establecido en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal,<sup>75</sup> se desprenden las siguientes ideas ordenadoras correspondientes a la naturaleza y ejecución del instrumento de participación ciudadana denominado plebiscito, que permite al Jefe de Gobierno con fundamento en el artículo 13 de la citada ley, consultar a los ciudadanos para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos y decisiones del mismo, que a su juicio sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal.

La solicitud para realizar el plebiscito corresponde al Jefe de Gobierno y a los ciudadanos que viven en la Ciudad de México, dicha petición debe estar apoyada por el 1% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, quienes deberán anexar a su solicitud un listado con sus nombres, firmas y claves de las credenciales de elector, cuyo cotejo realizará el Instituto Electoral del Distrito Federal.

Para que se lleve a cabo el plebiscito es necesario que cubra determinados requisitos como son:

- Mencionar el acto o decisión de gobierno que se pretende someter a plebiscito.
- Exposición de motivos o razones por las cuales el acto o decisión se considera de importancia trascendente para la vida pública del Distrito Federal.

---

<sup>74</sup> Krauze, Martín y Molteni, Margarita. (coordinadores). Democracia Directa. Ed. Abeledo - Perrot, Argentina, p.35

<sup>75</sup> CFR, Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, 21 de diciembre de 1998, Número 189.

- Cuando la solicitud de plebiscito sea presentada por los ciudadanos deberá señalarse el nombre, número de registro de elector y firma de los solicitantes.

Por ningún motivo se someterá a plebiscito los actos o decisiones que versen sobre las siguientes materias:

- De carácter tributario o fiscal
- Del régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal.
- De los actos cuya realización sea obligatoria en los términos de las leyes aplicables.
- Los demás que determinen las leyes.

El procedimiento para realizar el plebiscito inicia con la convocatoria que realiza el Jefe de Gobierno, la cual deberá expedirse mínimo 90 días naturales antes de la fecha de realización de la misma. La convocatoria se hará del conocimiento del Instituto Electoral del Distrito Federal con la finalidad de iniciar la organización del proceso plebiscitario.

Posteriormente se publicará en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, en los principales diarios de mayor circulación de la Ciudad y en los medios de comunicación electrónicos. Para tal efecto la publicación deberá contener la explicación clara y precisa de los efectos de la aprobación o rechazo del acto o decisión sometido a plebiscito, la fecha en que habrá de realizarse la votación, las preguntas conforme a las que los electores expresarán su aprobación o rechazo.

En los procesos de plebiscito sólo podrán participar los ciudadanos del Distrito Federal que cuenten con credencial de elector expedida por lo menos 60 días antes del proceso

plebiscitario. En este sentido, es necesario mencionar el marco jurídico que regula los términos de; “habitantes”, “vecinos” y “ciudadanos” del Distrito Federal, debido a que constituyen un elemento fundamental para la utilización de los instrumentos de participación ciudadana. Por tal motivo en el artículo 34 de nuestra Constitución Política, se menciona son ciudadanos de la República, los varones y las mujeres que siendo mexicanos, sean mayores de 18 años y tengan un modo honesto de vivir.

Por su parte, en el Estatuto de Gobierno en el artículo 4 se especifica que son originarios del Distrito Federal las personas nacidas en su territorio, en el artículo 5 se expresa que son habitantes del Distrito Federal las personas que residan en su territorio y son vecinos del Distrito Federal los habitantes que residan en el por más de seis meses, la calidad de vecino se pierde por dejar de residir en la Ciudad de México por más de seis meses excepto con motivo del desempeño de cargos públicos, de representación popular o por la comisión de servicios que les encomiende la Federación o el gobierno local fuera de su territorio. También en el artículo 6 se menciona son ciudadanos del Distrito Federal los varones y mujeres que reúnan los requisitos señalados en el artículo 34 de nuestra Carta Magna, además posean la calidad de vecinos u originarios de la Capital de la República.

Mientras que en la ley de Participación Ciudadana se especifica en los artículos 6 y 7 quienes son habitantes, vecinos y ciudadanos de la Ciudad de México de conformidad con lo establecido en el Estatuto de Gobierno.

En consecuencia, la categoría de “habitantes”, “vecinos”, “ciudadanos del Distrito Federal” tienen las siguientes definiciones:

# TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Habitantes del Distrito Federal.	Vecinos del Distrito Federal.	Ciudadanos del Distrito Federal.
Las personas que residen en su territorio.	Habitantes que residen en el Distrito Federal por más de seis meses.	Los varones y mujeres que teniendo la calidad de mexicanos, sean mayores de 18 años, tengan un modo honesto de vivir, y posean la calidad de vecinos u originarios del Distrito Federal.

El órgano encargado de organizar el plebiscito es el Instituto Electoral del Distrito Federal quien desarrollará los trabajos de organización para la consulta y cómputo de los resultados obtenidos, declarando los efectos del plebiscito de conformidad con lo señalado en la convocatoria.

En el Código Electoral del Distrito Federal <sup>76</sup> especifica que el Instituto Electoral del Distrito Federal, (conocido por las siglas IEDF) es un organismo público, autónomo, depositario de la autoridad electoral y responsable de la función de organizar las elecciones locales y los procedimientos de participación ciudadana en el Distrito Federal. Es un organismo de carácter permanente, independiente en sus decisiones, autónomo en su funcionamiento, profesional en su desempeño, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

# TESIS CON FALLA DE ORIGEN

<sup>76</sup> CFR, Código Electoral del Distrito Federal, artículos 52 al 123.

El IEDF se integra por un Consejo General, órganos ejecutivos, órganos técnicos, órganos desconcentrados en cada uno de los distritos electorales, entendiéndose por desconcentración como indica el maestro Narciso Sánchez Gómez; "una forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado por medio de una acto materialmente legislativo (ley o reglamento) determinadas facultades de decisión, ejecución limitadas, que le permiten actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como el de tener un manejo autónomo de su patrimonio, sin dejar de existir el nexo de jerarquía, con el órgano superior"<sup>77</sup>, también hay órganos de vigilancia y mesas receptoras de votación. El Consejo General es el órgano superior de dirección del IEDF, esta compuesto por un Consejero Presidente, seis Consejeros Electorales con derecho a voz y voto, quienes duraran en el cargo siete años improrrogables, un Secretario y representantes de partidos políticos con derecho a voz.

El Consejo General cuenta con seis comisiones permanentes para el desempeño de sus atribuciones, al igual que para la supervisión del desarrollo adecuado de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos, dichas comisiones son las siguientes: Comisión de Asociaciones Políticas, Comisión de Fiscalización, Comisión de Administración y Servicio Profesional Electoral, Comisión del Registro de Electores del Distrito Federal, Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica, Comisión de Organización Electoral. Por lo que respecta a las Direcciones Ejecutivas, el IEDF cuenta con cinco Direcciones Ejecutivas; de Capacitación Electoral y Educación Cívica, de Asociaciones Políticas, de organización Electoral, de Administración y Servicio Profesional Electoral, del

---

<sup>77</sup> Sánchez Gómez, Narciso. Primer Curso de Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S.A. de C. V. México, 1998. p.196

**Registro de Electores del Distrito Federal. Y los órganos desconcentrados están integrados por un Consejo Distrital y Direcciones Distritales, debido a que el Distrito Federal esta dividido en 40 distritos electorales, de los cuales 16 son distritos cabeceras de delegación.**

**Además el Código Electoral de Distrito Federal<sup>78</sup> establece los lineamientos a seguir en los procesos de participación ciudadana en lo conducente a la preparación, recepción y computo de la votación. La etapa de preparación del proceso iniciará con la convocatoria respectiva y concluirá con la jornada electoral, el plazo para su realización será de 90 días, se establecerán centros de votación considerando su ubicación en el interior del barrio, pueblo, colonia, fraccionamiento o unidad habitacional de tal manera que queden en lugares céntricos y de fácil acceso, los representantes de los partidos políticos que integran el Consejo General del IEDF fungirán como garantes de la legalidad de dichos procesos. Asimismo se aplicarán las reglas especiales que se señalen en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal en lo relativo al instrumento de participación ciudadana que se lleve acabo.**

**En el artículo 21 de la Ley de participación ciudadana del Distrito Federal de 1998 se establece que los resultados del plebiscito tendrán carácter vinculatorio para las decisiones o acciones del Jefe de Gobierno, sólo cuando una de las opciones obtenga la mayoría de la votación válidamente emitida y ésta corresponda cuando menos a la tercera parte de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral. De igual manera los resultados se publicarán en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en los diarios de mayor circulación. De hecho en la práctica solamente se ha realizado un plebiscito referente a la construcción de segundos**

---

<sup>78</sup> CFR, Código Electoral del Distrito Federal, artículos 140-141.



pisos de periférico a viaducto, con resultados caracterizados por una absoluta apatía de parte de los ciudadanos para emitir su voto y evidenciando una serie de irregularidades en torno a la organización del proceso plebiscitario.

Asimismo en el año en que tengan verificativo elecciones de representantes populares, no podrá realizarse plebiscito alguno durante el proceso electoral, ni durante los 60 días posteriores a su conclusión y no podrá realizarse más de un plebiscito en el mismo año.

Las controversias generadas con motivo de la validez del proceso plebiscitario serán resueltas por el Tribunal Electoral del Distrito Federal<sup>79</sup>. Toda vez que se considera un órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral local, también tiene a su cargo garantizar que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales del Distrito Federal se sujeten al principio de legalidad. Funciona en forma permanente o en pleno, se integra por cinco magistrados numerarios y cuatro supernumerarios, son electos para ejercer sus funciones por un periodo de ocho años improrrogables, los magistrados del Tribunal Electoral local son nombrados por el voto de las dos terceras partes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a propuesta del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Para que el Tribunal Electoral pueda sesionar válidamente se requiere la presencia de por lo menos tres de sus integrantes o dos terceras partes de los mismos en el proceso electoral y adoptarán sus determinaciones con el voto de la mayoría simple de los magistrados presentes.

---

<sup>79</sup> CFR, Código Electoral del Distrito Federal, artículos 222 al 237.

#### 4.1.2. REFERÉNDUM

Sus antecedentes provienen de Grecia, donde los ciudadanos se reunían en el ágora ateniense para decidir el rechazo o aprobación de leyes y otros asuntos públicos que consideraran trascendentales. Asimismo en Roma los ciudadanos romanos se congregaban en el forum para discutir los asuntos más importantes. Posteriormente en Francia fue utilizado este instrumento para someter a consideración del pueblo las Constituciones de 1793, 1795 y 1799. No obstante se desfiguró más tarde este instrumento con los plebiscitos de Napoleón Bonaparte y Luis Napoleón quienes utilizaron la consulta popular como un mecanismo para aumentar su poder personal, antes que un método de resolución de políticas. Por su parte Estados Unidos fuertemente influenciado por las asambleas populares de las comarcas suizas y de Inglaterra, en 1898 Dakota del Sur se convirtió en el primer Estado norteamericano en introducir el referéndum.

El autor Martín Krauze nos dice al respecto; el referéndum " es un instrumento mediante el cual los ciudadanos intervienen con su voto directo en la adopción, ratificación o derogación de las leyes y en la toma de decisiones políticas"<sup>80</sup>

De igual manera el autor Miguel Carbonell afirma que " el referéndum para la aprobación de las reformas constitucionales es una figura bastante común en el derecho constitucional contemporáneo. A veces se le denomina también plebiscito; la identificación entre ambos términos, aunque algún sector de la doctrina se empeñe en negarla, ha permitido señalar

---

<sup>80</sup> Krauze, Martín. Ob. cit. p.185

que en realidad, en lo fundamental, son sinónimos<sup>81</sup>. Cuyo principal objetivo es consultar al pueblo sobre la viabilidad de reforma a un precepto legal o para la toma de decisiones políticas que afectan la vida pública de la Ciudad.

En este sentido, la Ley de Participación Ciudadana en el artículo 25 establece que el referéndum es un mecanismo de participación directa que permite a la ciudadanía expresar su aprobación o rechazo previo a una decisión de la Asamblea Legislativa sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes de la competencia legislativa de esta última. En consecuencia la convocatoria deberá realizarse previamente al dictamen de las comisiones legislativas correspondientes.

La solicitud para realizar el referéndum corresponde a la Asamblea Legislativa por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes y a petición de uno o varios diputados de dicha Asamblea, también por el 1% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral quienes deberán anexar a su solicitud un listado con sus respectivos nombres, firmas y claves de las credenciales de elector, cuyo cotejo realizará el Instituto Electoral del Distrito Federal.

Se debe señalar, la indicación precisa de la ley o en su caso de él o los artículos que se proponen someter a referéndum, razones por las cuales el ordenamiento o parte de su articulado deben someterse a la consideración de la ciudadanía, previo a la decisión del

---

<sup>81</sup> Carbonell, Miguel. Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México. 3ª edición. Ed. Porrúa, S.A. México, p. 242

órgano legislativo y cuando la solicitud de referéndum sea presentada por los ciudadanos debe estar acompañada de los nombres, firmas y claves de las credenciales de elector.

Los actos o decisiones que no se someten a referéndum son;

- En materia tributaria o fiscal, así como egresos del Distrito Federal
- Régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal.
- Regulación interna de la Asamblea Legislativa y de su Contaduría Mayor de Hacienda.
- Regulación interna de los órganos encargados de la función judicial del Distrito Federal.
- Las demás que determinen las leyes.

El procedimiento para el referéndum inicia con la convocatoria que se deberá difundir mínimo 90 días naturales antes de la fecha de su realización, la convocatoria deberá de hacerse del conocimiento del Instituto Electoral del Distrito Federal y se publicará en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, en los principales diarios de circulación de la Ciudad de México y en los medios de comunicación.

Dicha convocatoria deberá contener; la fecha en que habrá de realizarse la votación, el formato mediante el cual se consultará a los ciudadanos, la indicación precisa del ordenamiento, el o los artículos que se propone someter a referéndum, el texto del ordenamiento legal que se pretende aprobar, modificar, reformar, derogar o abrogar para el conocimiento previo de los ciudadanos. En los procesos de referéndum sólo podrán

participar los ciudadanos del Distrito Federal que cuenten con credencial de elector, expedida por lo menos 60 días antes de la consulta.

También en el año en que tengan verificativo elecciones de representantes populares, no podrá realizarse procedimiento de referéndum alguno durante el proceso electoral, ni durante los 60 días posteriores a su conclusión y no podrá realizarse más de un procedimiento de referéndum en el mismo año. Sin embargo, en la práctica nunca se ha implementado este instrumento de participación ciudadana.

El órgano encargado de organizar el referéndum es el Instituto Electoral del Distrito Federal, quien realizará los trabajos de organización, desarrollo de la consulta, cómputo respectivo y remitirá los resultados definitivos a la Asamblea Legislativa.

En el artículo 34 de la citada ley se establece que los resultados no tendrán carácter vinculatorio para el órgano legislativo local, sus efectos sólo servirán como elementos de valoración para la autoridad que convocó al referéndum y se publicarán en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, así como en los diarios de mayor circulación. Por lo que se refiere a las controversias que se generen con motivo de la validez del referéndum serán resueltas por el Tribunal Electoral del Distrito Federal.

#### 4.1.3. INICIATIVA POPULAR.

En Suiza "también está incluido en las constituciones cantonales y de las comunidades el derecho de impulsar iniciativas populares, a través de las cuales los ciudadanos pueden

promover medidas que se transformarán en leyes si reciben el apoyo de la mayoría. La iniciativa legislativa propone nuevas leyes y las iniciativas constitucionales proponen reformas a la Constitución.”<sup>82</sup>

En la ley de participación ciudadana en el artículo 36 se especifica, que la iniciativa popular es un mecanismo mediante el cual los ciudadanos del Distrito Federal podrán presentar a la Asamblea Legislativa, proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de las leyes que sean materia de su competencia.

En el artículo 39 de la citada ley se establece que para que se lleve a cabo la iniciativa popular debe satisfacer los siguientes requisitos:

- A petición del 1% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Distrito Federal.
- Presentarse por escrito.
- Dirigido a la Mesa Directiva de la Asamblea Legislativa.
- Se especifique que se trata de una iniciativa popular.
- Se refiera a materias que sean de la competencia del órgano legislativo local.
- Se presente con exposición de motivos, articulado y cumpla con los principios de técnica jurídica.
- Los ciudadanos promoventes de la iniciativa deberán nombrar a un representante, el cual será informado por la Asamblea Legislativa del proceso de aceptación o rechazo de la iniciativa popular.

---

<sup>82</sup> Krauze, Martín. Ob. cit. p.36

El procedimiento de iniciativa popular comienza con la presentación de ésta, ante la Mesa Directiva de la Asamblea Legislativa y se hará del conocimiento del pleno, posteriormente se turnará a una Comisión especial, integrada por los diputados miembros de las Comisiones competentes en la materia, misma que verificará los requisitos de procedibilidad de la iniciativa. Asimismo se comprobará fehacientemente los nombres, firmas y claves de las credenciales de elector de los promoventes para verificar que la iniciativa popular se encuentra apoyada por un mínimo del 1% de ciudadanos inscritos en el padrón electoral vigente del Distrito Federal, cuyo cotejo realizará el Instituto Electoral local.

La Comisión Especial verificara el cumplimiento de los requisitos que debe tener la iniciativa popular, en caso de que no se cumplan desechará la iniciativa presentada. Si efectivamente reúne los requisitos se declarará la admisión de la iniciativa popular y se someterá al proceso legislativo que señala la Ley orgánica de la Asamblea Legislativa. Además no se admitirá iniciativa popular alguna que haya sido declarada improcedente o rechazada anteriormente.

En lo referente a los resultados de la iniciativa popular, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberá informar por escrito al representante de los ciudadanos promoventes el dictamen de la misma, señalando las causas y fundamentos jurídicos en los que se basa la decisión.

No hay antecedentes referentes a la iniciativa popular, aun cuando ya estaba reglamentada la utilización de este instrumento de participación ciudadana en la Ley orgánica de la

Asamblea Legislativa del Distrito Federal de 1988, quizás porque en la práctica resulta más factible presentar una propuesta de iniciativa popular a uno o varios diputados locales, estos a su vez la estudian y pueden presentarla como propuesta suya, sin necesidad de reunir los requisitos previamente establecidos en la legislación correspondiente.

#### 4.1.4 CONSULTA VECINAL.

En el artículo 45 de la mencionada ley se señala que la consulta vecinal es un medio que sirve a los vecinos de las demarcaciones territoriales para que puedan emitir opiniones y formular propuestas de solución a los problemas colectivos del lugar donde residen. Se realiza a petición de los titulares de las dependencias de las delegaciones políticas y órganos desconcentrados de la administración pública del Distrito Federal.

La Consulta Vecinal va dirigida en particular a:

- Los vecinos de una o más demarcaciones territoriales, mejor conocidas como delegaciones.
- Los vecinos de una o varias colonias, también denominadas Unidades Territoriales.
- A determinados sectores industriales, comerciales, de prestación de servicios o de bienestar social y demás grupos sociales organizados.
- Comités Vecinales de una o varias colonias.

El procedimiento para realizar una Consulta Vecinal comienza con la convocatoria, en la que se expresará el objeto de la Consulta, así como la fecha y el lugar donde se efectuará, mínimo siete días naturales antes de la fecha establecida. La convocatoria impresa se



colocará en lugares de mayor afluencia y se difundirá en los medios masivos de comunicación.

La consulta vecinal podrá realizarse a través de una Consulta directa, de encuestas y de otros medios, el procedimiento y metodología que se utilicen se hará del conocimiento público.

Finalmente los resultados de la consulta no tendrán carácter vinculatorio y serán elementos de juicio para el ejercicio de las funciones del convocante y sus conclusiones se difundirán en el ámbito en que haya sido realizada la misma.

En la practica la consulta vecinal se ha llevado acabo en las asambleas vecinales que realizan los Comités vecinales como órganos de representación vecinal, generalmente sólo participan habitantes de una determinada unidad territorial mejor conocida como colonia, barrio, pueblo o unidades habitacionales. Toda vez que se ha implementado una política social en el gobierno local a través del Programa Integrado Territorial denominado por sus siglas PIT, el cual contempla subprogramas referentes a la ampliación de vivienda, apoyos económicos para adultos mayores, niños en condiciones de pobreza, personas con discapacidad, becas para trabajadores, construcción y mantenimiento de escuelas, créditos a microempresarios, desayunos escolares, prevención al delito y rescate de unidades habitacionales de interés social. Por tal motivo para difundir la información y dar a conocer el procedimiento a seguir para participar en la designación de los recursos económicos de dichos subprogramas, así como asuntos relacionados en el ámbito vecinal se han realizado asambleas vecinales que han propiciado las consultas vecinales.

#### 4.1.5. COLABORACIÓN VECINAL.

En el artículo 50 de la Ley de participación ciudadana del Distrito Federal se señala que debemos entender por Colaboración vecinal, siendo la cooperación de los vecinos del Distrito Federal con las autoridades del órgano político administrativo del lugar donde residen, para la ejecución de una obra o la prestación de un servicio público en su ámbito de competencia, aportando para su realización recursos económicos, materiales o trabajo personal.

El procedimiento empieza con la solicitud de colaboración vecinal por escrito, la cual será presentada ante el titular de la delegación respectiva, dicha solicitud deberá estar firmada por el vecino, vecinos que desean participar o por el representante que se designe, señalando su nombre y domicilio. El órgano político administrativo de la demarcación territorial resolverá de la procedencia de la colaboración vecinal. Además, de acuerdo con las posibilidades financieras, podrá otorgar recursos económicos o materiales para coadyuvar en la ejecución de los actos que se realicen y la autoridad tendrá un plazo no mayor de treinta días naturales para resolver la procedencia de la solicitud de Colaboración Vecinal.

#### 4.1.6. UNIDADES DE QUEJAS Y DENUNCIAS.

En la década de los setentas, el gobierno federal desarrollo una reforma administrativa cuyo objetivo principal fue la promoción de la participación ciudadana a través de una permanente comunicación entre gobernados y gobernantes. Al respecto señala la maestra

Maria García Ruiz que “el único documento legal que encontramos en México, es el acuerdo presidencial publicado el 19 de septiembre de 1977 en el Diario Oficial de la Federación, y el cual dispone el establecimiento de un sistema de orientación, información y quejas en todas las dependencias de la Administración pública Federal con el objeto de que dichas entidades públicas tengan conocimiento de las quejas de su competencia”<sup>83</sup>

Para el desarrollo del tema debemos determinar que es una denuncia y queja, estrictamente en el sentido administrativo; la maestra Maria García Ruiz señala lo siguiente: “la denuncia es un medio de control, a disposición de cualquier ciudadano a través del cual se inconforma, ante una autoridad gubernamental, en relación con actos, hechos u omisiones de índole político- administrativo.”<sup>84</sup>

Por su parte, “la queja es el medio del que dispone el ciudadano en contra de las conductas negligentes de los servidores públicos empleados o funcionarios en relación con actos, hechos u omisiones de índole administrativa, los cuales en ocasiones tienen implicaciones políticas”.<sup>85</sup>

Las Unidades de Quejas y Denuncias, con fundamento en el artículo 53 del citado ordenamiento legal, como su propio nombre lo indica son los órganos encargados de recibir quejas y denuncias relativas a:

---

<sup>83</sup> García Ruiz, Maria. Ob. cit. p.52

<sup>84</sup> ob. cit. p.49

<sup>85</sup> ob.cit. p.49

- La deficiencia de la prestación de servicios públicos a cargo de las autoridades de las dependencias de los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales y organismos de la Administración Pública del Distrito Federal.
- La irregularidad, negligencia o causas de responsabilidad administrativa en que incurran los servidores públicos de las delegaciones y órganos de la Administración Pública local en el ejercicio de sus funciones, las que se sujetarán a los trámites y procedimientos que establezca la Ley de la materia.

La queja o denuncia que se presente deberá contener como requisitos; el nombre y domicilio del quejoso o denunciante, los anónimos no tendrán carácter de queja o denuncia. No obstante el contenido de los mismos podrá ser investigado por el órgano que conoció del asunto o por la autoridad competente de la Administración Pública del Distrito Federal. En el supuesto de que el asunto planteado no sea competencia de la autoridad receptora, el quejoso o denunciante será informado del trámite a realizar y de la autoridad a la que deberá acudir en su caso.

Los órganos encargados de recibir las quejas o denuncias son las Unidades de Recepción de Quejas y Denuncias que se establecerán en cada dependencia de cada delegación política y órganos de la Administración Pública local. Para ello se difundirá ampliamente su ubicación.

Una vez que se recibe una queja o denuncia, las Unidades receptoras deberán canalizarlas a la Procuraduría Social del Distrito Federal, en caso de versar sobre un asunto referente a condóminos y a la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal,

según sea el caso para su seguimiento y solución sin perjuicio de que los ciudadanos puedan presentar directamente sus quejas y denuncias ante estas.

Como resultado, los titulares de las dependencias de los órganos políticos administrativos de las demarcaciones territoriales y órganos de la Administración Pública local procurarán prevenir la incidencia de quejas y denuncias relacionadas con la deficiencia e irregularidad de la prestación de servicios públicos, así como señalaran las resoluciones emitidas para castigar los actos negligentes e irregulares en que incurrió el servidor público

#### 4.1.7. DIFUSIÓN PÚBLICA.

En el artículo 61 de la mencionada ley se establece que la Difusión Pública es un programa permanente de divulgación acerca de las leyes y decretos que emita el Congreso de la Unión en materias relativas al Distrito Federal y de las que emita la Asamblea Legislativa, así como la inclusión de alguna obra pública, prestación de servicios públicos y las instancias para presentar quejas y denuncias a efecto de que los habitantes de la Ciudad de México se encuentren debidamente informados.

Son materia de difusión pública, los actos administrativos de carácter general que expida el Jefe de Gobierno y las autoridades de los órganos políticos administrativos de las demarcaciones territoriales comunicarán a los ciudadanos que residen en el Distrito Federal la realización de servicios públicos, así como las modalidades o condiciones conforme a las cuales se prestarán.

Asimismo, se establecen reglas generales que deben observarse en la difusión pública ya que por ningún motivo las comunicaciones tendrán efecto de notificación, la difusión pública se hará a través de los medios informativos idóneos. Respecto a la realización de actos, obras o servicios públicos en una zona determinada que impliquen una afectación al desarrollo normal de las actividades de los vecinos de la misma, se informará adecuadamente con avisos y señalamientos con la anticipación debida, las dudas, observaciones o comentarios que los vecinos formulen por escrito sobre la información que les sea de interés, serán contestados de la misma manera por autoridad competente.

#### 4.1.8. AUDIENCIA PÚBLICA.

En la ley de Participación ciudadana en el artículo 68 se señala que la audiencia pública es un instrumento de participación ciudadana por medio del cual los vecinos del Distrito Federal podrán:

- proponer al órgano político administrativo de la demarcación territorial en que residan, la adopción de determinados acuerdos o la realización de ciertos actos.
- recibir la información con relación a determinadas actuaciones, siempre que sean competencia de las autoridades delegacionales.

La audiencia puede ser solicitada a petición de representantes de elección popular electos en el Distrito Federal, Comités Vecinales, representantes de los sectores industriales, comerciales, grupos sociales o ciudadanos independientes.

El procedimiento comienza con la solicitud de una audiencia pública ante las autoridades del órgano político administrativo de la demarcación territorial donde residen, los solicitantes deberán mencionar el asunto o asuntos sobre los que versará, la autoridad competente contestará en siete días naturales una vez recibida la solicitud de audiencia, por escrito, señalando día y hora para la realización de la misma, en caso de que no asista el titular del órgano político administrativo se indicará nombre y cargo del funcionario que asistirá en su representación, se llevará acabo preferentemente en el lugar donde residan los vecinos interesados en la realización de la misma, en forma verbal o escrita, en un solo acto, con la asistencia de los vecinos y el titular de la respectiva delegación o su representante y en su caso de servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal vinculados con los asuntos que se tratarán en la audiencia, en la que los ciudadanos expresarán libremente sus peticiones, propuestas o quejas en lo concerniente a la administración del órgano político administrativo de la demarcación territorial.

Una vez que los planteamientos y peticiones de los ciudadanos son legalmente procedentes, los resultados de la audiencia pública se informaran por escrito señalando; los plazos en que el asunto será analizado, los procedimientos a seguir, si la naturaleza del asunto lo permite se instrumentará la resolución inmediata del asunto designando para tal efecto al servido público encargado de su respectiva ejecución, de ser necesaria la realización de subsecuentes reuniones se informará que autoridades del órgano político administrativo de la demarcación territorial acudirán a las mismas, si es competencia de la Administración Publica Federal se tomaran las medidas conducentes para relacionar a los ciudadanos con estas autoridades.

#### **4.1.9. RECORRIDOS DEL TITULAR DEL ÓRGANO POLÍTICO ADMINISTRATIVO DE LA DEMARCACIÓN TERRITORIAL.**

En el artículo 75 de la citada ley, especifica que los recorridos del titular del órgano político administrativo son itinerarios periódicos dentro de su jurisdicción que realiza para el mejor desempeño de sus actividades a fin de verificar la forma y las condiciones en que se prestan los servicios públicos, así como el estado en que se encuentren los sitios, obras e instalaciones en que la comunidad tenga interés.

Dichos recorridos pueden ser solicitados a petición de:

- Uno o varios Comités Vecinales de la demarcaciones territorial.
- Representantes de los sectores industriales, comerciales, de prestación de servicios y de bienestar social que concurran en la demarcación territorial.
- Los Diputados de la Asamblea Legislativa.

El procedimiento consiste en realizar una solicitud de recorridos al Titular de la delegación respectiva, en la cual se deberá indicar el lugar o lugares que podrán ser visitados. Posteriormente se dará respuesta por escrito a dicha solicitud, si la autoridad competente decide que es procedente realizar el recorrido, los ciudadanos podrán exponer en forma verbal o escrita la forma y condiciones en que a su juicio se prestan los servicios públicos, el estado que guardan los sitios, obras e instalaciones del lugar de que se trate, además del planteamiento de las posibles soluciones.



Como resultado de la verificación realizada en dicho recorrido, las medidas que acuerde el titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial, serán llevadas a cabo por el responsable que señale el propio titular, mismas que se harán del conocimiento de los habitantes del lugar en que se realizó el recorrido.

No obstante, los recorridos que realizan los Jefes delegacionales en sus respectivas demarcaciones territoriales producen la existencia de un vínculo político, así como social entre gobernantes y gobernados. Toda vez que los titulares de los órganos políticos administrativos son electos en forma directa, universal, libre y secreta, consecuentemente se convierten en la autoridad más inmediata que proporciona la oportunidad a los ciudadanos para expresar en forma personal sus demandas.

Sin embargo, este vínculo político y social en la práctica ha dejado mucho que desear porque se ha caído en posiciones electoreras, es decir se utiliza para la promoción del voto a favor de determinados candidatos para cargos de elección popular postulados por algún partido político, fomentando el clientelismo y la carencia de un marco normativo que especifique las funciones del Jefe Delegacional, así como los mecanismos institucionales para rendir cuentas a sus representados.

Luego entonces, se crearon órganos unipersonales siendo necesario que se conviertan en órganos colegiados para controlar el poder de los Jefes Delegacionales, permitiendo la colaboración más directa de los ciudadanos en la toma de decisiones, cuya finalidad sea el equilibrio entre representación y participación ciudadana, seguida de un orden normativo eficaz que contemple la reforma política del Distrito Federal.

#### 4.2. REPRESENTACIÓN VECINAL.

En la última década la Ciudad de México ha experimentado cambios en su vida política, evolución que ha modificado sus órganos de representación y ha creado una nueva legislación electoral que consiste en el Código Electoral del Distrito Federal y la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, en dicha ley se regula la creación de una figura de representación de los ciudadanos que vivimos en una determinada colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional ubicada dentro de las Demarcaciones Territoriales que integran el Distrito Federal.

A esta figura se le ha denominado Comité Vecinal es una forma de representación vecinal porque atiende a las necesidades y demandas de servicios públicos de ciudadanos que se caracterizan por ser vecinos, es decir son personas que habitan en un mismo lugar, conocen las carencias o la problemática del entorno que habitan.

Además sirven como enlace de comunicación entre los ciudadanos y las autoridades de las Demarcaciones Territoriales correspondientes, cuya finalidad es fomentar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones del gobierno.

##### 4.2.1. COMITÉ VECINAL.

La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, en su Título IV establece los lineamientos de la Representación Vecinal, siendo los Comités Vecinales la expresión de dicha representación.

En el artículo 80 de la multicitada ley se señala que el Comité Vecinal es un órgano de representación ciudadana que tiene como función principal relacionar a los habitantes del entorno en que hayan sido electos con las autoridades de los órganos políticos administrativos de las demarcaciones territoriales para la supervisión, evaluación y gestión de las demandas ciudadanas en temas relativos a servicios públicos, modificaciones al uso del suelo, aprovechamiento de la vía pública, verificación de programas de seguridad pública, de giros mercantiles, en el ámbito y competencia de dichos órganos.

En cada colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional existe un Comité Vecinal, dichos órganos serán independientes y tendrán atribuciones distintas de las funciones y responsabilidades de los órganos de gobierno del Distrito Federal, se eligen en su totalidad cada tres años, además los cargos de representación vecinal son honoríficos.

El Comité Vecinal esta a cargo de un coordinador, quien es el encargado de organizar los trabajos que desempeñe dicho Comité, así como promover la coordinación del Comité con otros Comités. También realizará consultas, asambleas vecinales por lo menos dos veces al año y difundirá sus resultados a la opinión pública de la Unidad territorial correspondiente. Cabe mencionar que los acuerdos y resultados de las consultas vecinales serán vinculatorios para el Comité Vecinal que los lleve a cabo.

Los Comités Vecinales funcionarán colegiadamente ya sea en pleno o mediante comisiones, las cuales serán siempre jerárquicamente iguales, todas las decisiones se tomarán por el voto de la mayoría del pleno, cada comisión tendrá la obligación de realizar

asambleas públicas periódicas con los habitantes del entorno al que representan relacionadas con el tema que le corresponda a la comisión.

En el artículo 82 de la mencionada ley se establecen los requisitos para ser miembro del Comité Vecinal como son; ser ciudadano del Distrito Federal en pleno ejercicio de sus derechos, residir en la colonia, barrio, pueblo, Unidad Habitacional correspondiente cuando menos un año antes de la elección, no haber sido condenado por delito doloso, no desempeñar, ni haber desempeñado ningún cargo público seis meses anteriores a la fecha de la elección.

El artículo 88 de la ley objeto de nuestro estudio, señala que la elección de los Comités Vecinales se lleva a cabo por medio del voto universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral y que cuenten con credencial de elector, expedida por lo menos sesenta días antes de la elección. En la contienda electoral participarán planillas integradas por el total de candidatos que determine el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), en la integración de planillas se deberá procurar la participación de hombres y de mujeres de manera equitativa.

A cada Comité Vecinal le corresponderá un número de integrantes que oscilará entre un mínimo de siete o un máximo de quince ciudadanos, dependiendo del número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral y de acuerdo con lo que determine el Instituto Electoral del Distrito Federal.

Cuando alguna colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional por su tamaño y densidad poblacional no haga operativo el funcionamiento de un solo Comité Vecinal, podrá dividirse en dos o más secciones y cada una de ellas tendrá un propio Comité Vecinal. También podrán fusionarse dos o más de estas Unidades territoriales para contar con un solo Comité Vecinal, en cualquier caso se dará prioridad a la identidad cultural.

Este principio de identidad cultural, permite a los vecinos que viven en una colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional votar por las planillas de otros Comités Vecinales, distintos al que le correspondería por su domicilio siempre y cuando fueran colindantes al suyo, de manera que pudieran elegir aquel Comité con el que se sintieran identificados culturalmente.

La convocatoria a elecciones vecinales será expedida por el Instituto Electoral del Distrito Federal con una anticipación mínima de noventa días anteriores al día en que se verifique la elección, dicha convocatoria tendrá la siguiente información; señalamiento de las Unidades Territoriales por cada una de las Demarcaciones Territoriales, número de integrantes del Comité Vecinal por cada Unidad Territorial, requisitos y plazo para el registro de planillas, el periodo para realizar campaña electoral, así como el día de la elección.

El Instituto Electoral del Distrito Federal será responsable de organizar las elecciones vecinales, el proceso de preparación, registro de planillas, capacitación, entrega de material, documentación electoral, computo de resultados y finalmente la entrega de constancias de asignación corresponderá a los Consejos Distritales cabeceras de la Demarcación Territorial.

Una vez expedida la convocatoria para elecciones vecinales, el registro de planillas se realizará durante la segunda semana del mes de mayo, el Consejo Distrital Cabecera de Demarcación sesionará para aprobar los registros que procedan. A partir del día siguiente de la aprobación de registros de planillas y hasta tres días antes de la jornada electoral podrán realizar campaña las planillas para la contienda electoral. Las planillas registradas deberán proponer a un candidato por cada mesa receptora de votación a instalar en los centros de votación de su Unidad Territorial. También pueden registrar un representante de planilla para recibir notificaciones e interponer recursos en los procesos de elección vecinal.

El día de la jornada electoral, será el primer domingo del mes de julio, la votación se recibirá dentro de cada Unidad Territorial en los centros de votación, donde se ubicaran mesas receptoras de votación a razón de una por cada 750 ciudadanos registrados en el listado nominal. Los funcionarios de las mesas receptoras de votación serán ciudadanos propuestos por las planillas registradas, quienes fungirán como responsables de la recepción de la votación, para ello serán capacitados. Posteriormente los Consejos Distritales asignarán de entre los ciudadanos capacitados, los cargos de las mesas receptoras de votación.

La integración de los Comités Vecinales se realizará de manera proporcional, bajo el principio de cociente natural, resto mayor, quien encabece la planilla ganadora será el Coordinador del Comité Vecinal.

El cómputo de los resultados del proceso electoral y entrega de constancias de asignación se realizará el martes siguiente al día de la jornada electoral en los Consejos Distritales correspondientes. Asimismo la autoridad electoral competente tomará protesta a los integrantes de los Comités Vecinales que hayan resultado electos y dichos Comités deberán instalarse el primer lunes del mes de agosto del año de la elección previa convocatoria que deberá realizar el coordinador del Comité.

Por lo que respecta a las controversias que se generen con motivo de la integración de los Comités Vecinales serán resueltas en primera instancia por el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, las resoluciones que emita serán impugnables ante el Tribunal Electoral del Distrito Federal, quien resolverá de forma definitiva.

#### **LA ELECCIÓN DE COMITES VECINALES DEL DISTRITO FEDERAL DE 1999.**

Con el cambio y la alternancia política en la Ciudad de México, se modifican sustancialmente las estructuras vecinales. Lo cual da origen a la creación de los comités vecinales como órganos de representación vecinal, que tienen como función primordial vincular a los habitantes del espacio territorial en que hayan sido electos con las autoridades de los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales correspondientes.

Para llevar a cabo el proceso electoral de los Comités vecinales, se publicó en la estadística de la elección de Comités Vecinales del Distrito Federal de 1999, editado por el Instituto Electoral del Distrito Federal, que se delimitó el espacio geográfico de las Unidades

**Territoriales a través de la cartografía electoral utilizada para las elecciones locales y fue posible determinar lo siguiente:**

- A) Número de Comités Vecinales por Unidad Territorial de acuerdo con la densidad de electores o con diferencias socioeconómicas o culturales relevantes.**
- B) Número de integrantes por Comité Vecinal, que de conformidad con lo establecido en el artículo 87 de la Ley de Participación Ciudadana es entre 7 y 15 ciudadanos, tomando como base el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral.**
- C) Cálculo de mesas receptoras de votación de acuerdo con las estadísticas de la lista nominal por sección electoral a razón de una mesa receptora por un máximo de 750 electores como lo establece el artículo 90 inciso IV de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.**
- D) El listado adjunto permitió que los ciudadanos de secciones circunvecinas a las Unidades Territoriales votarán por las planillas contendientes para integrar el Comité Vecinal, porque se sintieran identificados culturalmente, pudiendo votar en listados adjuntos que estarían disponibles en cada mesa receptora de votación, siempre y cuando este número no sobrepasare el 10% de la lista nominal donde se emitió el voto, dando prioridad al principio de identidad cultural.**

**La integración de los primeros Comités Vecinales se llevo a cabo en julio y septiembre de 1999. Para el proceso de elección se definió la integración de 1,352 Comités en 1,280 Unidades Territoriales. Sin embargo los datos estadísticos de la elección de Comités Vecinales arroja algunos resultados interesantes:**



1. La elección vecinal se llevó a cabo en 1,313 barrios, colonias, pueblos y unidades habitacionales, pues en 39 Unidades Territoriales no se registraron planillas.
2. En el proceso de elección de Comités Vecinales se registraron un total de 3,808 planillas. Las demarcaciones que presentaron un mayor número de planillas fueron Iztapalapa y Gustavo A. Madero, que coincide con las listas nominales más grandes en el Distrito Federal. Las demarcaciones con las listas nominales menores, evidentemente registraron un menor número de planillas.<sup>86</sup>
3. Se instalaron 10,397 Mesas Receptoras de Votación de un universo de 10,731 aprobadas por los Consejos Distritales.
4. La votación válida fue de 513,016 votos ; se anularon 57,762 votos y se registraron 2,473 votos en blanco. De estos datos se desprende una votación de 573,251 votos, que representa el 9.50% de la lista nominal del Distrito Federal.
5. la demarcación en que se registro mayor participación fue la de Cuajimalpa con 12,023 votantes (13.72% de la lista nominal).<sup>87</sup>
6. la demarcación en la que se registro menor participación ciudadana fue Cauhémoc, con 25,808 votantes (6.19 de la lista nominal).

El proceso electoral extraordinario de Comités Vecinales se desarrollo a partir de que el Tribunal Electoral del Distrito Federal emitió resoluciones que anularon la elección del 4 de julio en 10 Comités Vecinales correspondientes a las demarcaciones de Gustavo A. Madero, Tlahuác y Venustiano Carranza. Asimismo el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal determinó llevar a cabo elecciones extraordinarias en 6 Comités Vecinales por haberse presentado empate entre dos o más planillas ganadoras, en

---

<sup>86</sup> Ver anexo I.

<sup>87</sup> Ver anexo II.

las demarcaciones de Álvaro Obregón, Cuauhtemoc, Gustavo A. Madero, Iztapalapa y Xochimilco.

El proceso de participación ciudadana fue inédito porque se realizó bajo bases totalmente nuevas, desde los procedimientos establecidos en la legislación correspondiente hasta la institución responsable de organizarlo. En efecto, las elecciones vecinales del 4 de julio de 1999 constituyen al mismo tiempo la primera aplicación de la ley de participación ciudadana expedida por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y la primera experiencia organizativa del Instituto Electoral del Distrito Federal creado a partir de la aprobación del Código Electoral del Distrito Federal por el órgano legislativo local. Además, es fundamental señalar que los Comités Vecinales fueron creados a raíz de la crisis de legitimidad en que habían caído las anteriores formas de representación vecinal.

Sin embargo, los resultados obtenidos se caracterizaron por un absoluto abstencionismo, solamente participó el 10% de la lista nominal de ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Distrito Federal, la organización del proceso electoral evidenció la inexperiencia de un órgano creado deliberadamente para tal finalidad como lo fue el Instituto Electoral del Distrito Federal. Se demostró la ineficacia de la reglamentación del proceso electoral correspondiente al Comité Vecinal en la Ley de Participación Ciudadana, toda vez que se prohibió la colaboración de partidos políticos para proponer candidatos a dichos Comités, propiciando así la simulación de candidaturas independientes e indudablemente apoyadas por algún partido, esto significó continuar con el clientelismo político, lo cual finalmente se comprobó en las pasadas elecciones locales celebradas en el

año 2000, donde los Comités sirvieron como brigadas de propaganda a favor de determinados candidatos a cargos de elección popular.

Los Comités Vecinales se constituyeron como órganos de representación vecinal, carentes de funciones y sin facultades para la toma de decisiones. No obstante con el Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal se revitalizaron estos órganos, otorgándoles recursos económicos, así como facultades para la aplicación de los diversos subprogramas de desarrollo social que componen el Programa Integrado Territorial, conocido por sus siglas (PIT), formando parte de la política social que caracteriza al gobierno local.

En este sentido la participación ciudadana y la representación vecinal son inducidas demasiado por las programas o autoridades locales. Lo cual desmerita la participación de los ciudadanos y acrecienta la apatía para colaborar en la toma de decisiones, esto se ve ejemplificado con el plebiscito que se llevo a cabo el pasado mes de septiembre sobre la construcción de segundos pisos de periférico a viaducto, donde los resultados fueron calificados por un alto grado de abstencionismo.

## CAPITULO QUINTO

### INEFICACIA DE LA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL.

#### 5.1. EL ENRIQUECIMIENTO DE LOS MECANISMOS ACTUALES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y REPRESENTACIÓN VECINAL.

La participación de los ciudadanos es parte fundamental de la democracia, ésta debe ser activa e informada en su actuar, conforme al marco legal normativo del régimen jurídico político. Sin embargo esto no ha sido posible debido a la carencia de leyes lo suficientemente claras y precisas para garantizar los procedimientos que permitan a la ciudadanía jugar un papel activo en la toma de decisiones políticas.

Hasta ahora autoridades gubernamentales y partidos políticos se adjudicaron el papel de ser los únicos autorizados para decir que hacer en el ámbito de la vida pública de la Ciudad de México, dejando fuera de toda responsabilidad a los demás sectores de la sociedad. Esto afortunadamente se ha reducido por la exigencia de los ciudadanos para participar, buscando nuevos espacios y rumbos a seguir en estos tiempos de cambio para el Distrito Federal.

Hoy la participación ciudadana reclama de los actores políticos mayores y mejores mecanismos de interacción en aquellos temas que son sustanciales para el desarrollo

de la Ciudad de México y para ello es necesario revisar las medidas que ofrecen una acción directa al ciudadano en la toma de decisiones.

En este sentido, la ley de Participación Ciudadana fue el producto de la ciudadanía activa para exigir a sus gobernantes atender las necesidades más apremiantes. Esto conllevó a la ciudadanía a organizarse y llevar mediante la gestión la voz del clamor popular a las autoridades. Sin embargo los instrumentos de participación ciudadana y representación vecinal se han caracterizado por ser insuficientes e inoperantes en la gestión de gobierno.

En la actualidad, observamos cómo los ciudadanos realizan bloqueos a las principales avenidas para que sus demandas sean atendidas por parte de las autoridades correspondientes, evidentemente no solucionan nada. Es cierto que los ciudadanos quieren participar, pero esta participación debe ser informada, conociendo los medios e instrumentos que la permiten, estando fundamentada en la normatividad vigente, así como los alcances y consecuencias jurídicas que se pueden producir para dar solución a sus respectivas demandas.

Tal es el caso que se presentó en el mes de Julio de 2001 cuando se registró un espectacular choque con el tren ligero, que dejó como resultado dos personas muertas y por lo menos una decena de heridos, consecuentemente las autoridades delegacionales, así como del Sistema de Transporte Eléctrico cerraron el paso a los automovilistas en el cruce de las vías del Tren ligero de la Calzada de Tlalpan y la Calle Tlalmanalco, lo cual provocó inconformidad entre los vecinos quienes cerraron

el paso a los automovilistas en los carriles de la Calzada de Tlalpan desbloqueando los cruces del tren ligero en la zona. Por tal motivo los directivos de la Secretaría de Seguridad Pública ordenaron al Agrupamiento de granaderos que se presentaran en el lugar del bloqueo y retiraran a las personas.

Tal parece que las autoridades gubernamentales y ciudadanos se olvidaron de que existe la Ley de Participación Ciudadana, que regula la Consulta Vecinal considerada como un instrumento de participación, que bien hubiera podido coadyuvar para la toma de decisiones que realizara la autoridad correspondiente al solucionar el problema y no acrecentar la problemática presentada con decisiones arbitrarias o autoritarias. No obstante jamás se propuso la alternativa de realizar una Consulta Vecinal entre los vecinos de las unidades territoriales cercanas al cruce del tren ligero para que emitieran su opinión respecto al cierre de dicho cruce y valoraran que con tal decisión "se impediría el acceso a los vecinos de por lo menos diez colonias de la zona".<sup>88</sup> Tampoco se tomo en consideración que el responsable del accidente fue el Sistema de Transporte Eléctrico y no los vecinos. También el año pasado en un lapso de cinco meses se presentaron tres accidentes con el tren ligero, incluso hubo un grupo parlamentario que propuso el cierre del tren, sin considerar que esta medida afectaría la economía de miles de mexicanos e incrementaría los índices de contaminación, finalmente no es factible encontrar soluciones fáciles para los problemas que enfrenta el tren ligero, pero es un hecho que se debe fortalecer su infraestructura para evitar más fallas.

---

<sup>88</sup> Cardoso Laura y Martínez Alejandra. Desbloquean cruce del tren ligero. El Universal, 8 de julio de 2001

Sin embargo, se han presentado casos en los que se convoca a la ciudadanía a participar en una consulta pública como fue la organizada por Dolores Padierna, titular de la delegación Cuauhtémoc, para pedir la opinión referente al cierre de centros nocturnos de espectáculos en la zona, la cual se caracterizo porque únicamente participaron ciudadanos que viven en la localidad y con un alto grado de abstencionismo.

Y por otra parte se han realizado Consultas Públicas caracterizadas por el alto grado de participación de los Comités Vecinales como es el caso de la delegación Gustavo A. Madero, donde aprobaron el proyecto de ampliación y remodelación del atrio de la Basílica de Guadalupe que inicio en febrero de 2002, con una inversión de 500 millones de pesos aportados del fideicomiso Villa Guadalupe y con los terrenos donados por el gobierno capitalino, donde el proyecto fue aprobado casi por unanimidad de parte de los Comités Vecinales.

Asimismo, en la Ley de Justicia Cívica del Distrito Federal en el Capítulo X intitulado "*De la participación Vecinal*", en el artículo 97 señala la realización de programas que procuren el acercamiento de los jueces y la comunidad de la circunscripción territorial que le corresponda, así como la organización de programas para la prevención de infracciones e integración de colaboradores comunitarios que gratuitamente brinden apoyo en las funciones de supervisión de los juzgados. En la practica se llevo acabo la participación de 70 integrantes de Comités Vecinales de las delegaciones Benito Juárez, Álvaro Obregón, Coyoacán, Gustavo A. Madero, Cuauhtémoc, Iztapalapa, Miguel Hidalgo, Xochimilco y

Venustiano Carranza, quienes voluntariamente y gratuitamente participaron con el gobierno de la ciudad, supervisando las actividades, visitando las diferentes secciones de los juzgados cívicos del Distrito Federal, pidiendo información al personal adscrito y a los presuntos infractores para realizar propuestas que fomenten una mejor impartición de justicia y difusión de la cultura de derechos humanos. La participación de este órgano de representación vecinal consistió únicamente en opinar respecto a las actividades realizadas por los Juzgados Cívicos del Distrito Federal.

También en un foro de análisis sobre la iniciativa de la Ley de establecimientos mercantiles de la Ciudad, que se “se realizó el pasado 18 de agosto de 2001 en el Museo de la Ciudad de México”,<sup>89</sup> los Comités Vecinales concluyeron que debe existir una consulta ciudadana para el establecimiento de cualquier negocio con venta de bebidas alcohólicas. Además consideraron que los permisos para el uso de la vía pública deben otorgarse previa consulta vecinal y propusieron una zona de tolerancia o diversos conjuntos comerciales para albergar giros de alto impacto social, estimando necesario que además de la supervisión legal correspondiente, exista la supervisión ciudadana para verificar que estos negocios cumplan con la ley y los reglamentos respectivos. Asimismo entregaron a los diputados locales “10 mil firmas de ciudadanos que exigen la incorporación de propuestas ciudadanas en la iniciativa de ley”,<sup>90</sup> e incluso hubo diputados que propusieron se realizara un referéndum para escuchar los intereses de los vecinos. Nuevamente los órganos de

<sup>89</sup> Cuenca, Alberto. Campaña contra ley de antros. El Universal, 9 de septiembre de 2001.

<sup>90</sup> Cuenca, Alberto. Protesta de Vecinos por ley de antros. El Universal, 30 de septiembre de 2001.



representación vecinal sólo emiten propuestas, sugerencias, opiniones para la toma de decisiones en la gestión de gobierno del Distrito Federal.

En otros casos los órganos de representación vecinal celebran convenios, para dar una posible solución a los problemas que se presentan en las respectivas Unidades Territoriales. Tal es el caso de los integrantes del Comité Vecinal correspondiente a la Merced, quienes celebraron un pacto vecinal con las sexo servidoras sobre horarios de operación, ropa a usar en la vía pública y apoyo que brindarían para evitar el trabajo de menores de edad en la zona, pero en la práctica este pacto fue totalmente inoperante.

De igual manera, la Ley de seguridad pública del Distrito Federal en el título Octavo denominado "*De la participación vecinal y Ciudadana*", artículo 63 establece que en cada una de las delegaciones habrá un Comité de seguridad pública como instancia de consulta y participación ciudadana que permite la opinión de organizaciones vecinales o representantes populares. En tal virtud, "La Secretaría de Seguridad Pública (SSP), suscribió las bases de colaboración con las 16 delegaciones, sobre el manejo de las patrullas y cuatrimotos que adquirieron los miembros de los Comités Vecinales a mediados de 2001",<sup>91</sup> uno de los aspectos acordados fue que la dependencia tendría a su cargo el mantenimiento, el resguardo de los vehículos, efectuaría el pago de la gasolina de los mismos, y aportaría los elementos que tripularan las unidades policíacas. Las patrullas o cuatrimotos fueron adquiridos por los Comités Vecinales como parte del Subprograma de Prevención

---

<sup>91</sup> Otero, Silvia. Administrará SSP patrullas de los comités vecinales. El Universal , 8 de Octubre de 2001.

del Delito del gobierno capitalino, para lo cual se destinaron 500 mil pesos en promedio para cada una de estas organizaciones vecinales, el programa consistió en que los vecinos acordaran que hace falta para reforzar la seguridad en su zona y la mayoría decidió comprar patrullas, cuatrimotos, así como contratar policías.

La intención de colaborar en la prevención de delitos y proporcionar una mayor seguridad pública a los ciudadanos es buena, pero se cuestiona su eficacia al aplicarla a la realidad, realmente los vehículos adquiridos han sido utilizados para tales objetivos, ha disminuido el problema de la inseguridad en las colonias que representan los Comités Vecinales.

En algunos casos la participación de los representantes vecinales, atiende a intereses personales y políticos, fomentando la problemática presentada en la colonia, como es el caso de dos pueblos de la delegación Álvaro Obregón, que sufren una gran escasez de agua debido a los problemas entre dos grupos vecinales antagónicos, uno de ellos lo constituye el Comité Vecinal compuesto por 15 personas, quienes señalan que sus contrarios impiden a la Dirección General de Operación y Construcción Hidráulica (DGCOH), construir un proyecto que llevará agua a Lerma y el Cutzamala, y abastecer de agua la zona, el otro grupo autodenominado "Comisión del pueblo" supone que la DGCOH pretende construir el proyecto para quitarles el agua del manantial y llevarla a las zonas residenciales de la delegación. En este contexto, las autoridades optaron por dejar el proyecto inconcluso, hasta que los vecinos se pusieran de acuerdo.

En la ley de Protección civil del Distrito Federal en el Capítulo II "*De la participación social y la Comisión consultiva y de participación social*", en el artículo 12 señala la participación corresponsable de la sociedad en la formulación, ejecución y evaluación de programas relativos a las acciones de protección civil. Al respecto el Gobierno local formulo el Programa de Protección civil que contempla la creación de atlas de riesgo para cada una de las 1,352 unidades territoriales que hay en la Ciudad, con la participación de promotores que buscan la organización de los mismos vecinos para determinar las zonas de alto riesgo en cada una de dichas unidades.

Por su parte en la Ley ambiental del Distrito Federal en el Capítulo II, titulado "*Participación ciudadana*", en el artículo 21 establece la participación de la ciudadanía a través de los mecanismos mencionados en la Ley de participación ciudadana para la toma de decisiones relativas a los programas de desarrollo sustentable, de protección ambiental y de educación en la materia.

Por lo que se refiere a la Ley de educación del Distrito Federal en el título décimo denominado "*De la participación social*", en el artículo 166 menciona que en cada plantel educativo se constituye un Consejo escolar integrado por los representantes del personal docente, padres de familia o representantes de los alumnos, a su vez en cada zona escolar se forma un Consejo zonal de educación, en cada delegación se integra un Consejo delegacional de educación. También existe un Consejo de educación del Distrito Federal como órgano de consulta y coadyuvancia de los programas que lleve acabo la Secretaria de educación de la Ciudad de México.

Asimismo, en la Ley de desarrollo urbano del Distrito Federal en el título VI "*De la participación social y participación privada*", en el artículo 76 permite la participación de la ciudadanía en los proyectos de construcción, rehabilitación de viviendas de interés social, proyectos estratégicos urbanos, prestación de servicios públicos y conservación del Distrito Federal.

En la Ley de desarrollo social del Distrito Federal en el Capítulo VIII "*De la participación social*", en el artículo 29 indica la participación de los ciudadanos en la planeación, programación, implementación y evaluación de los programas o acciones de desarrollo social de acuerdo a lo señalado en la Ley de participación ciudadana.

En la Ley de las y los jóvenes del Distrito Federal en el título cuarto "*De la participación ciudadana en las políticas sobre la juventud*" en el artículo 61 señala la creación de un Consejo de carácter consultivo integrado por representantes de los jóvenes para proponer, apoyar, opinar sobre la elaboración y ejecución de planes programas o proyectos que impulsen las políticas sobre juventud. Además se creó la red de intercambio de información sobre la realidad juvenil del Distrito Federal participando diversas organizaciones de jóvenes, las cuales son consultadas para la elaboración del Plan estratégico para el desarrollo integral de la juventud del Distrito Federal.

Pero también, se crearon los Contralores ciudadanos a través de un acuerdo emitido por el Jefe de Gobierno el 14 de febrero de 2001, para la vigilancia ciudadana dentro

de diversos órganos del Gobierno local. Dichos contralores participan en la instrumentación, vigilancia, evaluación y control del manejo de las finanzas públicas. Para tal efecto la Contraloría General creó una área donde estableció la Coordinación de Contraloría ciudadana quien coordina el programa de Contralores ciudadanos.

Al mismo tiempo, se ha instrumentado una novedosa forma de participación ciudadana, a través del sistema de votación telefónica de la Ciudad de México, se estreno en la Consulta Ciudadana celebrada el 24 y 25 de febrero de 2001 respecto a la polémica suscitada con la aplicación del horario de verano, medida aplicada para mantener el buen funcionamiento del Sistema Eléctrico Nacional, podían votar los electores del Distrito Federal que contaran con credencial de elector, se establecieron medidas de seguridad que no permitieron votar dos veces al mismo elector ya que al comunicarse el sistema pedía que marcara el número de 12 dígitos que aparece al reverso de la credencial para comprobar que estaban inscritos en el padrón electoral del Distrito Federal, si el número de la credencial de elector no aparecía en el mencionado padrón el voto no se aceptaba.

Asimismo, el 24 y 25 de noviembre de 2001 el gobierno capitalino realizo una Consulta pública telefónica, para que los habitantes del Distrito Federal decidieran si se incrementaba 50 centavos el costo del boleto del Transporte Colectivo Metro, del Sistema de Transporte Eléctrico; trolebús, tren ligero y camiones de la Red de Transportes de Pasajeros (RTP) se aplicaron candados para que la gente votara solo una vez, en la consulta solo podían participar quienes contaban con credencial de

elector vigente registrada en el padrón electoral del Distrito Federal y la marcación sólo podía hacerse desde teléfonos ubicados en la zona metropolitana. Las autoridades locales correspondientes afirmaron que a diferencia de los métodos tradicionales, el sistema que el gobierno utilizó impide riesgos de corrupción, robo de boletas ya que interviene un reducido número de personas, la principal ventaja radica en que la gente pudo participar desde la intimidad de su casa a través de teléfonos particulares o celulares. La votación estuvo vigilada permanentemente por personas de la Coordinación Técnica del gobierno de la Ciudad, de Teléfonos de México, así como por integrantes del Colegio de Notarios quienes estuvieron presentes las 48 horas que duró el proceso.

Por tal motivo se realizó un convenio con el Instituto Federal Electoral (IFE) para que facilitara al gobierno de la Ciudad una base de datos con los números de credencial de elector y un número verificador basado en la edad que aparece en la misma. Ante tales medidas de precaución se descartó posibilidad alguna de que existiera fraude o una posible manipulación de los votos obtenidos ya que Telmex brindó los datos de aquellos números telefónicos donde se marcó una gran cantidad de veces para votar.

Pero lo cierto es que la consulta ciudadana tuvo poca participación, demostró el mínimo interés de la ciudadanía por tomar decisiones junto con el gobierno, prueba de ello son los números de votos registrados durante los dos días sólo participaron 47, 839 personas, lo que comparado a los 8 millones de pasajeros que se transportan diario representan una cifra menor a 1.0 por ciento, fue evidente que la

mayoría de los habitantes del Distrito Federal vieron la medida con escepticismo, si no es que con franca indiferencia, hay que señalar que al ser hecha por teléfono dejó fuera a los miles de usuarios que no cuentan con este medio nada barato de comunicación y más todavía que no era cualquier aparato telefónico, sino uno que permitiera teclear el número de la credencial de elector, la edad de la persona y luego diferenciar su voto con las teclas 1 para el si y 2 para el no, por ello la impresión que tuvieron quienes objetaron el procedimiento fue que habían votado aquellos que no hacen uso de la red de transporte, por más que López Obrador advirtiera que se consultaría a todo ciudadano, pues quien no utiliza estos servicios de todos modos los paga con sus impuestos, quedo también al margen un amplio sector representado por los usuarios del vecino Estado de México. En consecuencia los resultados tienen poco valor real, y es evidente que la precaria situación económica, hace que los ciudadanos se pronuncien contra cualquier aumento.

Finalmente, el incremento al costo del boleto del metro se aplico a partir del 1 de enero de 2002, se destaco la importancia de respetar la decisión pues la ciudadanía que participo determino el aumento del mismo.

Es de considerarse que el reiterado uso de estas consultas empieza a mostrarse como un ejercicio que resulta inútil y por demás demagógico. Tal afirmación se ve reforzada con la consulta telefónica en la que participaron los ciudadanos mexicanos residentes en el Distrito Federal que se llevo a cabo el pasado 19 y 20 de enero del año pasado, para que emitieran su opinión respecto al proyecto de construcción de segundos pisos a viaducto y periférico, en la Ciudad de México.

Para realizar dicha consulta se contrato a Teléfonos de México (Telmex) porque tiene un proyecto llamado televoto, el servicio que contrataron tuvo un costo de 80 centavos por llamada. El mecanismo para que los ciudadanos emitieran su opinión consistió en realizar una llamada telefónica, posteriormente marcaban los números que aparecen en la parte de atrás de sus respectivas credenciales de elector, luego la edad que aparece en su credencial junto a la fotografía, si estaban a favor de la construcción de segundos pisos a viaducto y periférico marcaban el numero uno, si no marcaban el número dos, solo pudieron votar los electores del Distrito Federal que aparecen en el padrón electoral correspondiente, todo esto con la finalidad de que no votará dos veces el mismo ciudadano.

No obstante fallo el sistema durante una hora cuarenta minutos, a lo que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal argumento que la falla que sufrió el sistema de monitoreo fue a través de internet pero el sistema de recepción y conteo de llamadas no tuvo problemas. Además se contó con la participación de 24 notarios públicos del Distrito Federal cuya función fue dar fe de hechos durante las 48 horas en que se llevo acabo dicha consulta.

Los resultados fueron la participación de 80 mil 970 personas en la consulta, de los cuales 58 mil 577 ciudadanos se pronunciaron a favor de las obras y aproximadamente 22 mil 393 ciudadanos fueron en contra, lo que equivale a que la construcción de segundos pisos para el periférico y viaducto en la Ciudad de México fue aprobada por el 72% de los capitalinos que participaron en la consulta telefónica.



En consecuencia dichos resultados no son representativos de los más de seis millones de electores de la Ciudad de México. Además de que los resultados pueden manipularse debido a que el gobierno capitalino es juez y parte al ser quien organiza la encuesta, la califica y presenta los resultados.

Se argumenta que entre las ventajas que se obtendrán al realizar la construcción se encuentran; ahorro de combustible, disminución de tiempo en traslados, reactivación de la economía de la capital, debido a que generaría empleos en época de recesión y finalmente contribuiría a levantar el "Orgullo de la Ciudad". Pero lo cierto es que participaron muy pocos ciudadanos y no es manera de legitimar una propuesta.

En este sentido para las autoridades locales no fue suficiente la consulta telefónica que carece de toda regulación jurídica, sino que realizó un plebiscito sobre la construcción de segundos pisos de periférico y viaducto efectuado el 22 de septiembre del año pasado con resultados caracterizados por un alto grado de abstencionismo, a consecuencia de que se politizó la realización del plebiscito. Toda vez que prevaleció el constante debate entre el Jefe de gobierno y los Consejeros electorales del Instituto Electoral del Distrito Federal sobre el financiamiento para la realización del proceso plebiscitario, las controversias suscitadas por la convocatoria que a su vez fueron resueltas por el Tribunal Electoral local, así como la autorización a los partidos políticos para efectuar campañas a favor o en contra de la construcción de segundos pisos.

Finalmente se llevo acabo el plebiscito con un costo de 48 millones de pesos arrojando resultados interesantes; votaron 757 mil 800 ciudadanos de los cuales 250 mil 622 (el 33% de la votación total emitida) se pronuncio a favor de la construcción, 129 mil 783 ( 17% ) se manifestaron en contra de la obra, 284 mil 730 boletas en blanco (37%) y 92 mil 665 votos nulos (13%) de un padrón electoral de más de 6 millones de ciudadanos. Es de considerarse el gran porcentaje de votos en blanco a que se debió, fue una acción deliberada por parte de los ciudadanos o un error gravísimo imputable al Instituto Electoral del Distrito Federal en el conteo de los votos en blanco.

La jornada plebiscitaria caracterizada por un alto grado de abstencionismo, confirmo las opiniones vertidas de que no se alcanzarían los 2 millones 200 mil votos para que los resultados fueran vinculatorios en la toma de decisiones para el Jefe de Gobierno. Al respecto existen diversos razonamientos que influyeron en estos resultados entre los que se encuentran la falta de información de la ciudadanía, que no se propiciaron las condiciones para asegurar un proceso transparente, sin dejar de mencionar el interés casi nulo de los habitantes que no quieren legitimar un proceso tan amañado, por ello la afluencia de las casillas fue escasa.

Indudablemente es lamentable que se tomen más en cuenta cuestiones políticas que argumentos de fondo y sobre todo a que se debe el rechazo implícito de los capitalinos a brindar su opinión; ausencia de credibilidad o desgaste del mecanismo para conocer la voz pública.

Por otra parte la última consulta telefónica fue realizada el 7 y 8 de diciembre del año pasado para que los ciudadanos de la Capital de la República Mexicana, decidieran la permanencia de Andrés Manuel López Obrador como Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Dicha consulta continuó con los mismos lineamientos establecidos anteriormente tales como; la presencia de Notarios Públicos quienes estuvieron presentes durante las 48 horas que duro el proceso, los ciudadanos emitieron su opinión a través de una llamada telefónica, marcando los números que aparecen en la parte de atrás de sus respectivas credenciales para votar, la edad y posteriormente el número "uno" si estaban a favor o el número "dos" si estaban en contra. Consecuentemente, se obtuvieron los siguientes resultados: emitieron su voto 691 mil 619 ciudadanos, de los cuales 658 mil 995 votos fueron a favor, representando el 95% del total de la votación emitida y 32 mil 624 votos en contra equivalente al 5% del total de la votación.

Evidentemente, la carencia de regulación jurídica sobre este tipo de consultas, la politización en que se llevan acabo, el constante uso para obtener la opinión pública, esta afectando la credibilidad sobre el ejercicio de los instrumentos de participación ciudadana y poco contribuyen a la toma de decisiones sobre los asuntos públicos referentes a la Ciudad de México. Pero han demostrado la necesidad de crear alternativas que permitan a los ciudadanos externar su opinión para dar un sentido *democrático* a los gobiernos democráticamente electos. Tal y como se observa en los resultados obtenidos durante las consultas telefónicas referentes al aumento del costo al boleto del transporte colectivo *metro*, sistema de transporte eléctrico, sobre la construcción de segundos pisos a viaducto y periférico, así como para decidir la

permanencia de Andrés Manuel López Obrador como Jefe de Gobierno del Distrito Federal.<sup>92</sup>

## 5.2. CONSECUENCIAS JURÍDICO POLITICAS DE LOS INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y REPRESENTACIÓN VECINAL.

La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal contempla la regulación de nueve instrumentos que fomentan la participación de los ciudadanos en el ejercicio del poder público. Aunque está sea demasiado limitada por una serie de requisitos de procedimiento y en ocasiones los resultados obtenidos se circunscriben a simples elementos de valoración. Dichos instrumentos de participación ciudadana son; plebiscito, referéndum, iniciativa popular, consulta vecinal, colaboración vecinal, unidad de quejas y denuncias, difusión pública, audiencia pública y recorridos del titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial.

En caso de llevarse acabo un plebiscito en la Ciudad de México, necesariamente debe ser convocado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Asimismo para que el resultado de dicho instrumento de participación ciudadana produzca efectos jurídicos y tenga carácter vinculatorio<sup>93</sup>, es decir sea obligatorio en la toma de decisiones o en la realización de determinados actos de la autoridad que ha

---

<sup>92</sup> Ver anexo III.

<sup>93</sup> En el artículo 21 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, se establece que "los resultados del plebiscito tendrán carácter vinculatorio para las acciones o decisiones del Jefe de Gobierno, sólo cuando una de las opciones obtenga la mayoría de la votación válidamente emitida y ésta corresponda cuando menos a la tercera parte de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral".

emitido la respectiva convocatoria, debe estar sustentado en dos premisas fundamentales:

A) Que una de las opciones obtenga la mayoría de la votación.

B) Y que la votación corresponda a la tercera parte de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Distrito Federal.

Al respecto, en el año 2001 el Instituto Electoral del Distrito Federal elaboró la Estadística de las Elecciones Locales de 2000 que incluye diversa información relacionada con los resultados de las elecciones celebradas en la Ciudad de México, en las que se eligieron a los 66 diputados del órgano legislativo local, al Jefe de Gobierno y a los 16 Jefes Delegacionales en esta entidad, señalando un padrón electoral en el Distrito Federal de 6,256,698 ciudadanos. Tomado en consideración que los resultados del plebiscito deben estar sustentados en la tercera parte de dicho padrón, estamos hablando de la participación de más de dos millones de ciudadanos, indudablemente un porcentaje demasiado alto e irracional, que nunca se a registrado en elecciones locales o federales, tan sólo en el pasado proceso electoral del año 2000 para elegir presidente de la República Mexicana votaron 1 millón 900 mil ciudadanos.

Otro instrumento de participación ciudadana es el referéndum, los resultados que se deriven de dicho instrumento, no serán obligatorios para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. De hecho no producirán ninguna consecuencia jurídica, debido a que únicamente sirven como elementos de valoración para la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes competencia del mencionado órgano legislativo.

En la iniciativa popular se pueden presentar dos supuestos; Primero, si la iniciativa popular cumple con todos los requisitos señalados en el artículo 39<sup>94</sup> de la Ley de Participación Ciudadana se acepta dicha iniciativa y segundo, si no cumple con los requisitos se desecha la iniciativa presentada.

Una vez declarada la admisión de la iniciativa popular se someterá al proceso legislativo que señala la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa; turnándola a la Comisión que corresponda, la cual tendrá la obligación de presentar su dictamen a la consideración del pleno para su respectiva discusión y votación, en caso de ser aprobado el proyecto de ley por la Asamblea, se remitirá debidamente firmado para su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal. En consecuencia la ley tendrá vigencia y producirá los efectos jurídicos correspondientes. Cabe mencionar que no se admitirá iniciativa popular alguna que haya sido declarada improcedente o rechazada por dicha Asamblea.

En la consulta vecinal, los resultados obtenidos no tendrán carácter vinculatorio, es decir no serán obligatorios para las autoridades que convocaron a celebrar dicha

<sup>94</sup> En el artículo 39 se indica, " Para que pueda ser admitida para su estudio y dictamen una iniciativa popular ante la Asamblea Legislativa se requiere que:

- I. Quede fehacientemente comprobado, mediante los nombres, firmas y claves de las credenciales de elector de los promoventes que la iniciativa se encuentra apoyada por un mínimo del 1% de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral vigente del Distrito Federal, cuyo cotejo realizará el Instituto Electoral del Distrito Federal;
- II. Se presente por escrito dirigido a la Mesa directiva de la Asamblea Legislativa;
- III. Se especifique que se trata de una iniciativa popular.
- IV. Se refiera a materias que sean de la competencia legislativa de la Asamblea;
- V. Se presente con exposición de motivos, articulado y cumpla con los principios básicos de técnica jurídica; y
- VI. Los ciudadanos promoventes de la iniciativa hayan nombrado a un representante que deberá ser informado por la Asamblea del proceso de aceptación o rechazo de la misma".

consulta y únicamente serán considerados como elementos de juicio para el ejercicio de las funciones de la autoridad convocante.

De similar manera se encuentra reglamentada la colaboración vecinal, quedando a la libre decisión de las autoridades correspondientes de los órganos políticos administrativos de las demarcaciones territoriales, la procedencia o improcedencia de la cooperación de los ciudadanos en la ejecución de una obra o la prestación de un servicio, aportando para su realización recursos económicos, materiales o trabajo personal.

En lo que concierne a las unidades de quejas y denuncias, receptoras de las demandas e inconformidades de los ciudadanos por la deficiencia de la prestación de servicios públicos, por la irregularidad, negligencia o causas de responsabilidad administrativa en que incurran los servidores públicos, canalizaran las quejas y denuncias que reciban a la Procuraduría Social del Distrito Federal<sup>95</sup> o a la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal para su seguimiento y solución, sin perjuicio de que los ciudadanos puedan presentar directamente sus quejas o denuncias ante éstas.

Por otra parte, en la difusión pública después de divulgar la información, los ciudadanos sólo pueden emitir comentarios, observaciones, sugerencias o expresar

---

<sup>95</sup> El 28 de Septiembre de 1998 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, se publicó la Ley de la Procuraduría Social del Distrito Federal, en su artículo 23, apartado A, fracción I, donde se otorga a este órgano la facultad para actuar como la instancia concentradora y encargada de la gestión de las quejas y denuncias presentadas.

dudas por escrito sobre la información que les sea de interés, los cuales recibirán la contestación respectiva de la misma manera por la autoridad correspondiente.

En la audiencia pública después de que las autoridades competentes del órgano político administrativo de las demarcaciones territoriales que participan en la audiencia, hayan escuchado los planteamientos o peticiones de los ciudadanos y de ser legalmente procedentes informarán en forma escrita; los plazos en que el asunto será analizado, los procedimientos establecidos para satisfacer las peticiones, designando al servidor público encargado de su ejecución. En caso de que no sean las autoridades competentes para conocer las demandas planteadas, se orientará a los ciudadanos sobre los tramites que deben realizar, señalándole las autoridades correspondientes.

En los recorridos que efectuó el Jefe delegacional puede establecer medidas tendientes a mejorar la prestación de un servicio público, ejecución de una obra o la realización de diversos actos que acuerde como resultado de la verificación realizada en el recorrido, señalando para ello al servidor público responsable de llevar cabo dichas medidas, las cuales se darán a conocer a los habitantes del lugar donde se realizó el recorrido.

En la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal se señala como órgano de representación vecinal al Comité Vecinal, cuyo objetivo principal radica en la gestión de las demandas ciudadanas que se presenten en la colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional que representan, para el desarrollo o ejecución de obras,



servicios públicos, colaboración ciudadana, e implementación de programas relativos a la educación cívica, teniendo como finalidad mejorar la calidad de vida de los ciudadanos habitantes de la Unidad Territorial respectiva.

Los Comités Vecinales a pesar de ser órganos de representación vecinal, de acuerdo con la legislación vigente no están obligados a rendir cuentas de sus actos a ningún organismo. Sin embargo deben realizar Asambleas Vecinales y Consultas Vecinales, donde los resultados o acuerdos que se deriven de estas serán vinculatorios<sup>96</sup> para los Comités Vecinales.

Por lo que se refiere a las consultas telefónicas públicas realizadas para conocer la opinión de los ciudadanos de la Ciudad de México respecto al horario de verano, aumento del boleto del metro, la construcción de segundos pisos de periférico y viaducto, y por último para decidir la permanencia de Andrés Manuel López Obrador como Jefe de Gobierno del Distrito Federal, no tienen ninguna validez porque se pueden manipular los resultados, son ilegales, ilegítimas, son una simulación de derecho, carente de regulación jurídica.

Además de que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, debe explicar porque utiliza el padrón electoral para realizar las consultas telefónicas, ya que se puede

---

<sup>96</sup> Al respecto en el artículo 100 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal se establece que " Los Comités Vecinales deberán realizar, en su colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional , consultas y asambleas vecinales por lo menos dos veces al año. Asimismo deberán difundir en su entorno los resultados de dichas consultas y asambleas.

Los acuerdos y resultados de las asambleas y consultas vecinales serán vinculatorios para los Comités Vecinales".

caer en una violación a los artículos 405 del Código Penal Federal, toda vez que realice un uso indebido de documentos relativos al Registro Federal de Electores y al artículo 135 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

No obstante, ante la eminente construcción de segundos pisos a periférico y viaducto las diferentes fracciones parlamentarias de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal buscaron establecer candados al presupuesto adicional que solicito López Obrador para la construcción de vías primarias, "en la iniciativa de modificación de presupuesto pidió que se le adicione cerca de 47 millones de pesos, además de los 500 millones más que se aprobaron en el presupuesto".<sup>97</sup> Como respuesta tanto el PAN, PRI, PVEM, e incluso el PRD, argumentaron que si no se entrega el proyecto ejecutivo donde establezcan los tiempos, programación y control presupuestal, a dicho órgano legislativo no van a respaldar el proyecto.

De hecho se contemplo la posibilidad de que el órgano legislativo local invalidará la consulta telefónica sobre la construcción de segundos pisos, ya que ha cuestionado este tipo de prácticas realizadas por el Gobierno del Distrito Federal, debido a que este tipo de consultas para llevar acciones de gobierno es una práctica que se encuentra en el limbo jurídico, carece de reglamentación alguna y el acontecimiento de que se realice en una oficina del Jefe de Gobierno, es un acto que no esta sustentado jurídicamente, consecuentemente lo que se busca es invalidar cualquier tipo de prácticas que se encuentren en este limbo jurídico.

---

<sup>97</sup>Ramírez, Bertha y Llanos, Raúl. PAN: Los resultados no son representativos; el PRI también descalifica la muestra. La Jornada, 21 de enero de 2002.

Para tal efecto argumenta que la construcción de segundos pisos a periférico y viaducto es un proyecto no viable atendiendo a los intereses de López Obrador para ganarse a la gente y lanzarse para presidente de la República en las elecciones de 2006. Además porque se utilizó un mecanismo que no constituye un auténtico ejercicio de consulta ciudadana pero sobre todo que tiene dudoso fundamento legal y todavía más una dudosa validez para los efectos de sustentar decisiones gubernamentales, asimismo una consulta con tan poca participación ciudadana refleja problemas.

Evidentemente la cancelación del proyecto de construcción de segundos pisos a periférico y viaducto fue por la falta de presupuesto, mala planeación al no considerar que la Ciudad de México es altamente sísmica, conflictiva. Y si a esto le agregamos que la construcción se ha politizado a tal grado que se corre el riesgo de que la Asamblea Legislativa no apruebe los recursos económicos para una obra de esta magnitud. Por lo que a López Obrador no le queda otra alternativa y ahora debe crear puentes de diálogo con las fuerzas políticas para llegar a acuerdos que lo lleven a la gobernabilidad.

Es por ello que ahora se pretende legitimar la construcción de segundos pisos a periférico y viaducto con la realización de un plebiscito, el cual está reglamentado en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y en la Ley de Participación Ciudadana, que involucra el deber de informar de manera suficiente a la población sobre la realización de la consulta; la explicación de los efectos de la aprobación o rechazo, la fecha en que se realizará y la actuación de un órgano imparcial que es

el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), instancia encargada de organizar, levantar y contabilizar los resultados del plebiscito.

Esto implica necesariamente revalorar los argumentos a favor y en contra que conlleva realizar un megaproyecto como es dicha construcción; entre los primeros argumentos se encuentran; la reducción de contaminantes, disminución de tiempos de traslado, generación de empleos. Siendo los argumentos en contra: impacto urbano negativo por cierre, desviación de circulación en calles o avenidas aledañas a la zona, afectación de puentes peatonales, modificación del sistema de semáforos para agilizar el tránsito vehicular. Además en el dictamen sobre impacto urbano publicado el 17 de Marzo de 2002 en los periódicos de mayor circulación se estableció que las obras no obedecen a un proceso de planeación de mediano y largo plazo, esto significa que tendrán un alto impacto para la sociedad, la circulación vial y para los vecinos.

En consecuencia, aparentemente fue necesario legitimar la obra a través del plebiscito para saber si la ciudadanía esta a favor o en contra de la realización de segundos pisos a periférico y viaducto, lo cual tuvo un costo aproximado de 48 millones de pesos.

Inicialmente se recolectaron firmas para pedir la realización del plebiscito, participaron 14 organizaciones no gubernamentales (ONG) entre las que destaca Biciketas, Frente Mexicano, Pro Derechos Humanos, Fundación Nuevo Milenio, Frente del pueblo, Organización de taxistas de las Centrales de abasto, Consejo

**Mexicano de Unidad, Avance ciudadano, Movimiento civil XXI, Convergencia Socialista, Acción Afirmativa y Praxis Mexicana. Además de cinco organizaciones gremiales de arquitectos y vecinos de 17 colonias de la Ciudad.<sup>98</sup>**

Para organizar el plebiscito se requirió las firmas de 65 mil solicitantes, una vez teniendo las firmas se presentó la solicitud de plebiscito al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quien contó con 60 días para responder y en caso de aceptarlo, el Instituto Electoral del Distrito Federal tenía 90 días más para su organización.

Sin embargo al tener el Jefe de Gobierno del Distrito Federal la facultad potestativa de aceptar o no la realización de un plebiscito, se torna lejana la posibilidad de que organizaciones ciudadanas pudieran solicitar este ejercicio para frenar la intención de construir segundos niveles en Viaducto y Periférico. Debido a que las disposiciones contenidas en la Ley de Participación Ciudadana, en torno al plebiscito no obligan al titular del Ejecutivo local a convocar a la ejecución del acto, aún cuando los ciudadanos cubran los requisitos para pedirlo. Además el porcentaje de votación aprobatoria se torna prácticamente inalcanzable, si se remite a otros ejercicios ciudadanos como las elecciones vecinales, en las que en 1999 sólo participó el 9% de las personas que integran el padrón electoral.

Consecuentemente se debe considerar que el padrón electoral de la Ciudad de México esta compuesto por más de seis millones de ciudadanos por lo que el

---

<sup>98</sup> González, Rafael y lagunas, Icela. Cien millones de pesos el costo de la consulta. El Universal, 31 de Mayo de 2002.

gobierno capitalino deberá presentar aproximadamente las firmas de 65 mil capitalinos que avalen la realización del plebiscito y que participen más de 2 millones de electores para que tenga carácter vinculatorio los resultados obtenidos del plebiscito.

Al respecto el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, opina que está dispuesto a que el plebiscito tenga carácter vinculatorio por lo que acatará el resultado a pesar de que no vote el 33% del padrón electoral como lo exige la Ley de Participación Ciudadana.

Los resultados obtenidos del proceso plebiscitario aprobaron el Proyecto de construcción de segundos pisos, consecuentemente el Jefe de Gobierno en diciembre del año pasado solicitó a la Asamblea Legislativa el presupuesto necesario para realizar los trabajos durante el presente año. Asimismo pretendió establecer el compromiso con el órgano legislativo local para garantizar el presupuesto en los años posteriores hasta su conclusión en el 2005.

Sin embargo, los resultados derivados del plebiscito no tienen carácter obligatorio para que el órgano legislativo local otorgue el presupuesto necesario para dicha construcción, entonces queda a decisión de la Asamblea Legislativa otorgar o denegar el presupuesto para la construcción de segundos pisos de periférico y viaducto. Por lo tanto se desarrolló un plebiscito demasiado costoso que no resolvió la problemática presentada, propiciando la participación de la ciudadanía inducida

por autoridades locales y partidos políticos. Luego entonces, esto no es participación ciudadana para la toma de decisiones.

### **5.3. LA NECESIDAD DEL PERFECCIONAMIENTO DE LOS MECANISMOS, PARA LA UTILIZACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DE LA REPRESENTACIÓN VECINAL.**

La participación ciudadana va más allá de tomar parte en uno u otro proyecto. Tampoco se circunscribe a la capacidad de los ciudadanos de presionar al gobierno para que materialice cambios. En su sentido más amplio, la participación implica que la gente sea capaz de controlar sucesos y procesos que influyen en su vida. No obstante, el alcance, así como la calidad de la participación ciudadana en los procesos sociales, culturales y políticos que afectan su vida cotidiana aún distan mucho del nivel deseado.

Es insuficiente únicamente crear e institucionalizar instrumentos de participación, sino debe surgir una nueva relación entre gobierno y ciudadanía que permita e incorpore una participación ciudadana activa, real, efectiva, que cuente con una legislación eficaz propiciando la participación en el actual acontecer de la Ciudad de México.

Para ello es necesario mejorar los mecanismos para la utilización de los instrumentos de participación, así como de la representación vecinal. Dichos instrumentos son; el plebiscito, referéndum, iniciativa popular, consulta vecinal,

cuya denominación más apropiada es consulta pública, al igual que la colaboración vecinal, por colaboración ciudadana, unidad de quejas y denuncias, difusión pública, audiencia pública y recorridos del titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial.

Es indispensable realizar una redistribución de los citados instrumentos, para identificar su utilización en el ámbito geográfico que abarca todo el territorio del Distrito Federal, en el ámbito geográfico correspondiente a las demarcaciones territoriales y en el ámbito geográfico de las Unidades Territoriales.

De tal manera que los instrumentos de participación ciudadana de aplicación general en todo el territorio del Distrito Federal son; plebiscito, referéndum, iniciativa popular, consulta vecinal, colaboración vecinal, audiencia pública, difusión pública. De aplicación local en todas y cada una de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal son; audiencia pública, consulta vecinal, colaboración vecinal, difusión pública, unidad de quejas y denuncias o recorridos del titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial. De aplicación en todas y cada una de las Unidades Territoriales del Distrito Federal son; asamblea vecinal, comité vecinal, consulta vecinal, colaboración vecinal.<sup>99</sup>

El plebiscito fue contemplado como instrumento de participación ciudadana desde 1998, año en que fue creada la Ley de Participación Ciudadana. Sin embargo sólo se ha llevado a cabo un proceso plebiscitario, esto se debe en gran medida a que la

---

<sup>99</sup> Ver anexo IV



solicitud al Jefe de Gobierno para que convoque a plebiscito debe estar avalada por el 1% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, estamos hablando de un porcentaje demasiado alto de participación de la ciudadanía. Es más factible reducir al 0.5% el requisito de la cantidad de los ciudadanos que pueden solicitar la aplicación de un plebiscito en la Capital de la República Mexicana. Además es necesario eliminar la limitación de realizar un solo plebiscito por año<sup>100</sup>, aunque es indispensable continuar con la prohibición de realizarlo durante algún proceso electoral.

En este sentido, el Instituto Electoral del Distrito Federal desarrollará los trabajos de organización, desarrollo de la consulta y computo respectivo, de igual manera debe garantizar la equitativa difusión de las opciones que se presenten al electorado. Para ello es imprescindible que los tiempos de difusión de las propuestas en pro y en contra, así como la publicidad que se haga de ellos, se caracterice por ser equitativa.

Respecto a los resultados derivados del plebiscito y para que sean obligatorios para las acciones y decisiones del Jefe de Gobierno, actualmente en la Ley de Participación Ciudadana se establece que una de las opciones obtenga la mayoría de la votación emitida y esta corresponda cuando menos a la tercera parte de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Distrito Federal. Es conveniente

---

<sup>100</sup> En el artículo 19 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal se establece que "En el año en que tengan verificativo elecciones de representantes populares, no podrá realizarse plebiscito alguno durante el proceso electoral, ni durante los sesenta días posteriores a su conclusión. No podrá realizarse más de un plebiscito en el mismo año".

modificar lo anterior, para que efectivamente los resultados obtenidos del citado instrumento tengan carácter vinculatorio en los actos y decisiones del Jefe de Gobierno, tomando en consideración; cuando una de las opciones obtenga la mayoría de la votación válidamente emitida y corresponda cuando menos a la quinta parte de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Distrito Federal.

Además se debe considerar que la Reforma Política del Distrito Federal implicó la elección de los Jefes delegacionales, titulares de los órganos políticos de las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal en el año 2000, a través del voto universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos, habitantes de la demarcación territorial correspondiente.

En este sentido se debe prever la posibilidad de que el Jefe delegacional pueda convocar a plebiscito, lo cual implica la consulta de los ciudadanos habitantes de la demarcación territorial respectiva para que expresen la aprobación o rechazo a un acto o decisión del Jefe Delegacional que sea considerado trascendente para la vida pública de los habitantes de la delegación política y los resultados obtenidos serán obligatorios para éste.

Este instrumento de participación ciudadana debe estar reglamentado en las mismas condiciones que un plebiscito convocado por el Jefe de Gobierno y de igual manera será organizado por el Instituto Electoral del Distrito Federal, (IEDF).

En lo relativo al referéndum, puede ser solicitado ante la Asamblea Legislativa del

Distrito Federal; por uno o varios diputados locales y a petición del 1%<sup>101</sup> de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral de la Ciudad de México. Ciertamente, en la práctica no se ha llevado a cabo un referéndum, en el cual los ciudadanos mexicanos residentes en la Capital de la República Mexicana puedan exteriorizar su opinión referente a la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes vigentes en el Distrito Federal. Sin embargo existe una interesante propuesta por diversas fracciones parlamentarias que integran el órgano legislativo local para que la creación del Estatuto Constitucional del Distrito Federal sea sometido a referéndum.

De igual manera se debe contemplar la regulación del referéndum en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, ya que actualmente este instrumento de participación ciudadana se encuentra reglamentado solamente en la Ley de Participación Ciudadana.

El referéndum coincide con el plebiscito en el porcentaje requerido de ciudadanos que pueden solicitar su realización, esto necesariamente implica un alto grado de participación ciudadana y consecuentemente significan limitaciones para que los ciudadanos utilicen los instrumentos de dicha participación, los cuales pueden actuar como frenos y control al ejercicio del poder. De tal manera que resulta fundamental reducir al 0.5% el requisito de la cantidad de ciudadanos que pueden solicitar la

<sup>101</sup> En el artículo 27 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal señala: "Podrán solicitar a la Asamblea Legislativa la realización del referéndum:

- I. Uno o varios diputados a la Asamblea Legislativa.
- II. El 1% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral quienes deberán anexar a su solicitud un listado con sus nombres, firmas y clave de su credencial de elector cuyo cotejo realizará el Instituto Electoral del Distrito Federal".

aplicación del referéndum. Esto permitiría un acceso eficaz de los ciudadanos para llevar acabo la realización de dicho instrumento.

Y los resultados del referéndum tendrán carácter vinculatorio para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, sólo cuando haya participado en esa consulta cuando menos la quinta parte de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral de la Ciudad de México y una de las opciones obtenga la mayoría de la votación emitida.

Otro instrumento de participación ciudadana es la iniciativa popular, la cual para que pueda ser admitida para su estudio y dictamen ante el órgano legislativo local requiere que se encuentre apoyada por un mínimo del 1% de ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Distrito Federal. Nuevamente es necesario cambiar el porcentaje requerido de ciudadanos, para que la ciudadanía tenga acceso a instrumentos de participación. Por ello es conducente reducir el porcentaje de ciudadanos que pueden presentar una iniciativa popular, al 0.5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral vigente del Distrito Federal para que puedan presentar a la Asamblea Legislativa, proyectos de creación, modificación, reforma, derogación, o abrogación de leyes competencia del citado órgano legislativo.

El instrumento de participación ciudadana denominado consulta vecinal, se debe cambiar de denominación por el de consulta pública, debido a que la convocatoria para que los ciudadanos externen su opinión en la toma de decisiones por autoridades gubernamentales, no es únicamente en el ámbito vecinal, lo cual implica

la participación de ciudadanos que residen en una determinada unidad territorial, conocidas como colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional. Si no también en el ámbito local que son las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal y en el ámbito general que es todo el territorio del Distrito Federal. Por lo tanto la consulta pública abarca tres ámbitos territoriales; vecinal, local y general.

De lo anterior se desprende que una consulta pública puede ser convocada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Jefe Delegacional y el Coordinador del Comité Vecinal, abarcando los tres ámbitos territoriales en que se puede realizar una consulta pública.

Propiamente, la consulta pública no se encuentra regulada en la Ley de Participación Ciudadana, sino alude a la reglamentación de la consulta vecinal. Sin embargo no se reglamento el procedimiento y la metodología que se deben utilizar para llevarla acabo, quedando al libre arbitrio de la autoridad convocante establecer los lineamientos para realizar una consulta vecinal.

Por tal motivo necesariamente se debe realizar la correspondiente reglamentación de la consulta pública, siendo fundamental que las solicitudes de convocatoria a consulta pública emitidas por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o por el Jefe Delegacional deben ser presentadas ante la Asamblea Legislativa, para aprobar o rechazar las solicitudes presentas, su decisión debe estar fundamentada en estricto apego a derecho y debe ser de conocimiento público. Esto significa un sistema de contrapesos en el ejercicio del poder.

En caso de ser aprobada la solicitud de convocatoria a consulta pública por parte de la Asamblea Legislativa, la enviará al Instituto Electoral del Distrito Federal, quien se encargara de la difusión de la convocatoria, organización, computo y dará a conocer los resultados obtenidos, los cuales tendrán carácter vinculatorio en los actos de gobierno o en la toma de decisiones de la autoridad convocante.

Ya que actualmente para el Jefe de Gobierno del Distrito Federal es prioritario gobernar con la gente, con la ciudadanía y de ahí la importancia de consultar compulsivamente, lo que a su vez lo lleva a creer que eso es democrático. Efectivamente el Jefe de Gobierno puede consultar a la ciudadanía sobre sus actos de gobierno. No obstante es ineficaz la regulación en la Ley de Participación Ciudadana porque la Ley no prohíbe que se hagan consultas, pero como su resultado<sup>102</sup> no tiene carácter de obligación de mandato, entonces lo que resuelva el Jefe de Gobierno es una concesión suya y en ello cabe todo lo que queramos, incluido que no haga caso. Por ello es que todas las consultas que se realicen fuera de la Ley demuestran que el Jefe de Gobierno más que tener afanes democráticos los tiene demagógicos.

No debemos olvidar que las consultas públicas deben tener dos premisas fundamentales:

I.- El planteamiento de propuestas. Y

---

<sup>102</sup> En el artículo 49 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, se establece: "las conclusiones de la consulta vecinal se difundirán en el ámbito en que haya sido realizada la misma. Los resultados de la consulta no tendrán carácter vinculatorio y serán elementos de juicio para el ejercicio de las funciones del convocante".

**II.- El alcance de la consulta, debidamente fundamentado y en estricto apego a la ley. Si no es así la demagogia se hará presente.**

Es verdad que la consulta pública es por esencia una gran herramienta de la democracia siempre y cuando este debidamente instituida en una Ley, que contemple su respectiva reglamentación y alcances. Si no se prevé lo anterior estamos en presencia de resultados desastrosos, tal es el caso del más reciente ejercicio de consulta del gobierno del Distrito Federal para que los ciudadanos residentes en la Ciudad de México expresaran su opinión respecto a la construcción del segundo nivel entre Viaducto y Periférico, la cual emitió resultados por demás preocupantes, ya que aproximadamente solo el 1% de los ciudadanos mexicanos con credencial de elector en la Capital del país tomo parte en la consulta y contribuyó a consolidar una decisión del gobierno.

Es cierto que lo democrático consiste en la participación de los ciudadanos para opinar. Sin embargo el resultado fue el rechazo implícito por parte de los ciudadanos para brindar su opinión debido a la ausencia de credibilidad en el punto para el que se pidió su opinión, con dudoso fundamento legal y todavía más una dudosa validez para los efectos de sustentar decisiones gubernamentales. Consecuentemente se propicia el desgaste del mecanismo para fomentar la participación de los ciudadanos y comienza a surgir una absoluta apatía por parte de la ciudadanía para participar en los actos de gobierno y en la toma de decisiones.

**En lo relativo al instrumento de participación ciudadana denominado colaboración vecinal, resulta más factible cambiarle el nombre por el de colaboración ciudadana, ya que se debe de tomar en consideración que la cooperación de los ciudadanos para la ejecución de una obra, o el mejoramiento de la prestación de un servicio público puede darse en los tres ámbitos territoriales, ya sea por Unidad Territorial, Demarcación Territorial o en todo el Territorio del Distrito Federal.**

**En caso de ser aprobada la iniciativa de colaboración de los ciudadanos se debe realizar un convenio de colaboración suscrito por las autoridades competentes y ciudadanos participantes, en el que se estipule con toda claridad el grado de participación de las partes y se fije la fecha de su realización.**

**Respecto a las unidades de quejas y denuncias para tener una mayor información referente a la procedencia de estas, los procedimientos que se hayan derivado y las acciones de prevención que se realizaron, es conveniente desglosar los datos generales de las quejas recibidas en el informe anual de rendición de cuentas que presente el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y los Jefes Delegacionales, ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.**

**Asimismo, los recorridos en el territorio correspondiente a los órganos políticos administrativos de las demarcaciones territoriales no deben ser solamente faculta**



exclusiva de los Jefes Delegacionales.<sup>103</sup> Si no también facultad del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Y en cada recorrido que realicen levantar una acta circunstanciada del mismo. En lo concerniente a los informes trimestrales que realizan los jefes delegacionales se debe propiciar una mejor difusión pública que permita el acceso a todos los ciudadanos interesados.

Es viable instituir como instrumento de participación ciudadana, la rendición de cuentas que propicie la cooperación de los ciudadanos para supervisar las finanzas públicas y que no esta contemplado actualmente en la Ley de Participación Ciudadana. En la rendición de cuentas, las asambleas vecinales por conducto de los comités vecinales tendrían derecho a que sus respectivos Jefes Delegacionales, y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, les rindan cuentas acerca de las políticas, programas, servicios, obras y cualquier otro acto que afecte la Ciudad de México, las delegaciones o las unidades territoriales.

También las asambleas vecinales deben evaluar las acciones de sus respectivos comités vecinales, haciéndolo público en su unidad territorial para conocimiento y debate en la correspondiente asamblea vecinal.

---

<sup>103</sup> En el artículo 75 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal se indica que: "los titulares de los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales, para el mejor desempeño de sus atribuciones, deberán realizar recorridos periódicos dentro de su jurisdicción, a fin de verificar la forma y las condiciones en que se presten los servicios públicos, así como el estado en que se encuentren los sitios, obras e instalaciones en que la comunidad tenga interés".

Los ciudadanos y los comités vecinales remitirán la evaluación de la rendición de cuentas ante las comisiones correspondientes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y ante las unidades administrativas que al respecto designen los Jefes Delegacionales o el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Los Jefes Delegacionales deberán elaborar un informe anual en el que se precise; el número de evaluaciones que hayan realizado las asambleas vecinales, unidades territoriales a la cual pertenecen, las demandas más comunes planteadas, problemáticas generales detectadas, asuntos relevantes en el ámbito metropolitano o delegacional, los mecanismos, programas, propuestas legislativas o acuerdos realizados para resolver la problemática planteada. Dicho informe deberá ser presentado ante las comisiones correspondientes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

En lo concerniente a la representación vecinal, desgraciadamente en los últimos años gran parte de la participación ciudadana se ha desperdiciado, debido a un mal diseño legal de las normas creadas para regular esta representación, esto se ha visto reflejado en la creación de diversos órganos de representación vecinal, que se han legislado en los últimos tiempos y cuya característica principal ha sido el rechazo por parte de los ciudadanos, lo cual indudablemente ha significado fracasos para el legislador local.

**Los Consejos Ciudadanos o los Comités Vecinales, como órganos de representación vecinal en la practica han fracasado, debido a que la gran mayoría de los ciudadanos no conocemos quienes son nuestros representantes vecinales, cuales son sus funciones y cuales han sido sus acciones.**

**Además la ausencia de los partidos políticos dificulta a los ciudadanos la ubicación de las posibles alternativas, la limitada participación de los partidos y la no reelección de los representantes vecinales impide al ciudadano premiar o castigar su desempeño. También las escasas facultades del órgano de representación vecinal tienen como consecuencia que el elector no encuentre muchos incentivos para ir a votar. La carencia de un régimen de responsabilidades y de rendición de cuentas para los representantes vecinales, hace que no exista una verdadera relación entre representante y representado.**

**La ineficaz regulación de la representación vecinal en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, lejos de incentivar la participación ciudadana la alejara y en vez de abrir estos espacios los puede ir cerrando, lo cual generara apatía entre los ciudadanos a seguir participando, debido a que no encontraran utilidad de seguirlo haciendo y finalmente esto puede repercutir en el ejercicio del voto para cargos de elección popular. Por ello es importante concentrarse en el perfeccionamiento de las instituciones de representación vecinal para que demuestren su utilidad en la vida democrática del Distrito Federal.**

**La representación vecinal en la Ciudad de México es a través de los Comités Vecinales que existen en cada colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional en que se dividen los órganos políticos administrativos de las demarcaciones territoriales en el Distrito Federal.**

En 1999 por primera vez se realizaron las elecciones de los Comités Vecinales por medio del voto universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos residentes en una determinada unidad territorial, fue un proceso electoral inédito, caracterizado por una escasa participación ciudadana, acompañada de la incertidumbre derivada de la organización de dicho proceso por un órgano gubernamental creado en ese mismo año el Instituto Electoral del Distrito Federal, donde prevaleció la inexperiencia, evidenciada por la premura de tiempo con la que contó para organizar las elecciones de dichos órganos de representación vecinal.

También la regulación en la Ley de Participación Ciudadana referente a los Comités Vecinales fue ineficaz, dejando muchas lagunas legales y es precisamente en este punto donde se deben subsanar los errores, para crear instituciones verdaderamente eficaces que respondan a los problemas que se presentan en el ámbito local. Tomando en consideración que el cambio fundamental consiste en crear instituciones eficientes, antes que el cambio de instituciones.

Al respecto, en la forma de integración de los Comités Vecinales se menciona la

posibilidad de dividir o fusionar unidades territoriales<sup>104</sup> para elegir órganos de representación vecinal. Sin embargo no se indica cual será el procedimiento a seguir dado el caso, es necesario especificar las reglas a seguir para la división o fusión de unidades territoriales y no dejarlo a la decisión libre de las autoridades competentes, ya que en un momento dado se pueden resolver atendiendo a intereses particulares. Además se establece que para la fusión o división de unidades territoriales se tomará en consideración el principio de identidad cultural, se alude a este principio y no se señala que se debe de entender por este principio para su respectiva aplicación.

El aplicar el principio de identidad cultural para la elección de Comités Vecinales, ha significado un tema por demás controvertido y carece de regulación jurídica, ya que en la Ley de Participación Ciudadana no se encuentra regulado, al igual que en el Código Electoral del Distrito Federal.

Además el Comité Vecinal, no tiene a quien rendirle cuentas de sus actos o toma de decisiones, lo cual resulta contradictorio, puesto que siendo un órgano de representación popular debe estar sujeto a la vigilancia de los ciudadanos que votaron para la elección de los integrantes del respectivo Comité Vecinal correspondiente a la unidad territorial en la cual residen.

---

<sup>104</sup> En la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, en el artículo 85 se indica que " Cuando alguna colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional, por su tamaño y densidad poblacional, no haga operativo el funcionamiento de un solo Comité, podrá dividirse en dos o más secciones y cada una de ellas tendrá su propio Comité Vecinal. También podrán fusionarse dos o más de estas unidades territoriales para contar con un solo Comité Vecinal. En cualquier caso se dará prioridad a la identidad cultural".

De igual manera es necesaria la creación de un ordenamiento legal que reglamente las respectivas actividades de los integrantes del Comité Vecinal, no es suficiente con indicar derechos y obligaciones de dichos integrantes como se señala en la Ley de Participación Ciudadana. Si no se debe establecer claramente en un reglamento que se debe hacer y como se debe hacer para el eficiente y oportuno funcionamiento de los Comités Vecinales, ya que esto dará resultados beneficiosos para los ciudadanos a los cuales representan. Asimismo en el reglamento se deben establecer los mecanismos de resolución de controversia en caso de separación, renuncia o remoción de los integrantes del Comité Vecinal.

También es fundamental fortalecer el desempeño de las asambleas vecinales, constituyéndose en foros de consulta popular ineludibles para la toma de decisiones, así como para el rendimiento de cuentas del respectivo Comité Vecinal, es importante entender que corresponde única y exclusivamente a los ciudadanos que eligieron a los integrantes de los órganos de representación vecinal supervisar su respectivo funcionamiento, no es viable la creación de órganos encargados para esta función porque estamos hablando de una representación en el ámbito vecinal, referente a colonias, pueblos, barrios o unidades habitacionales, debemos preocuparnos por fomentar una verdadera cultura cívica en los ciudadanos para que día a día se consolide su participación en los órganos de representación vecinal.

Desde este punto de vista, la maestra Alicia Ziccardi realiza una opinión interesante, manifestando que "La participación ciudadana a diferencia de otras formas de participación refiere específicamente a que los habitantes de las ciudades

intervengan en las actividades públicas representando intereses particulares (no individuales). Pero para que esta participación sea efectiva deben generarse compromisos y condiciones institucionales y sobre todo existir el convencimiento de que la deliberación pública y la interacción social, la aceptación y el respeto por el pluralismo ideológico, son valores y prácticas positivos y esenciales para vivir en democracia".<sup>105</sup>

Por otra parte los legisladores locales han decidido suspender el proceso de elección de Comités Vecinales que conforme al artículo 83<sup>106</sup> de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal debió celebrarse el 7 de julio de 2002, mediante decreto que adiciona la citada Ley de fecha 26 de diciembre de 2001 se estableció que no se realizarán elecciones para Comité Vecinal hasta que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal determine lo conducente en la nueva ley de Participación Ciudadana. Mientras tanto los integrantes de los actuales Comités vecinales permanecerán en el desempeño de su encargo hasta que entren en vigor las reformas correspondientes a la Ley de Participación Ciudadana.

Al respecto diversas fracciones parlamentarias han presentado iniciativas de reformas a la Ley de Participación Ciudadana, ante la Comisión de Participación Ciudadana de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, las cuales actualmente se encuentran en su respectivo estudio y análisis para unificar criterios y realizar las

---

<sup>105</sup> Ziccardi, Alicia. Ob. cit.p.32

<sup>106</sup> Artículo 83 señala " los Comités Vecinales se renovarán en su totalidad cada 3 años. Se elegirán el primer domingo del mes de julio e iniciarán sus funciones el primer lunes del mes de agosto.

reformas relativas a los instrumentos de participación ciudadana y representación vecinal.

Asimismo, en el programa general de desarrollo del Distrito Federal, del Jefe de Gobierno; los Comités Vecinales forman parte nodal de dicho programa y juzga necesario que haya más mecanismos de participación y vigilancia de las acciones de esa representación vecinal para el mejor cumplimiento de sus tareas. Así como la participación ciudadana es parte medular del programa de desarrollo social del gobierno de la Ciudad, manifestándose a favor de una política descentralizada del ejercicio del poder.

De ahí que en el programa de desarrollo social, se determine impulsar proyectos de interés social por unidades territoriales como son; ampliación y rehabilitación de la vivienda, apoyos a adultos mayores, apoyos a niños y niñas en condiciones de pobreza, apoyos a personas con discapacidad, becas para trabajadores, construcción y mantenimiento de escuelas, créditos a microempresarios, desayunos escolares, prevención al delito, rescate de unidades habitacionales.

En lo relativo a la participación ciudadana, en cada órgano político administrativo que integran el territorio del Distrito Federal, se cuenta con un representante y enlace del área central del gobierno del Distrito Federal, para relacionarse con los respectivos Comités Vecinales y cuya finalidad principal es servir como canales de interlocución entre gobernados y gobernantes. Esta situación es preocupante y se debe actuar con mucha cautela debido a que los promotores de parte del gobierno



capitalino, a largo plazo pueden utilizar las organizaciones ciudadanas para convertirlas en instrumentos de legitimación de políticas gubernamentales o eventualmente de promoción de votos que puedan responder de acuerdo a la inyección de recursos que perciban.

Además es necesario legislar para evitar que el jefe de Gobierno continúe con las consultas telefónicas que lejos de beneficiar sólo provocan mayor gasto de recursos económicos como es el caso de las consultas públicas referentes al horario de verano, al aumento del costo del boleto correspondiente al metro, a la construcción de segundos pisos a periférico y viaducto o sobre la permanencia de Andrés Manuel López Obrador como Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Si se quiere conocer la opinión de la ciudadanía respecto a ciertas decisiones de gobierno se debe hacer uso de los instrumentos de participación ciudadana que se encuentran reglamentados en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Para que la toma de decisiones no se convierta en una lucha de poder y alternativa de posibles adeptos entre los partidos políticos, debido a los tiempos electorales que viven las fuerzas políticas del país, para obtener rentabilidad electoral y desde luego votos.

#### **5.4. LOS INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y REPRESENTACIÓN VECINAL COMO ÓRGANOS DE CONSULTA PARA LA TOMA DE DECISIONES.**

A veces se cree que la democracia se agota con la realización de elecciones transparentes y confiables. Pero lo cierto es que las elecciones no son más que una

parte de la democracia. Además un sistema verdaderamente democrático debe ofrecer a los ciudadanos una diversidad de canales de comunicación cotidiana con sus gobernantes y una variedad importante de posibilidades de expresión de sus intereses, sin limitarse en modo alguno a las que ofrece la representación parlamentaria o partidista.

El plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular los cuales han sido definidos en el Capítulo IV de la presente tesis son los tres principales instrumentos de participación ciudadana, pero también son manifestaciones de la democracia semidirecta. Entendiéndose por democracia no sólo como un régimen de gobierno sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, como se establece en el artículo tercero Constitucional. La introducción de estas figuras viene a constituir un complemento de la democracia representativa, puesto que existen determinadas decisiones gubernamentales que por su gran importancia, no deben quedar restringidas a la voluntad de los representantes populares, sino que exigen una intervención directa del pueblo en quien en última instancia reside la soberanía.

Resulta útil tomar en cuenta la participación de los ciudadanos y la representación vecinal como órganos de consulta en la toma de decisiones gubernamentales, pero el autor Joseph Zimmerman menciona que debe estar fundamentado en las siguientes consideraciones;

**"I.- Los programas de gobierno afectan directamente las vidas de los ciudadanos y que las instituciones y procesos tradicionales no siempre son capaces de identificar y resolver los problemas que los grupos de ciudadanos perciben como serios.**

**II.- Las aportaciones valiosas que pueden hacer los ciudadanos para los procesos de planificación y ejecución, sobre la base de su conocimiento detallado de las condiciones, necesidades y deseos locales.**

**III.- Facilitar la ejecución de los planes y programas, en la medida en que los ciudadanos estarán más deseosos de aceptar y trabajar para la realización de los proyectos con los resultados esperados si ellos mismos han contribuido a planearlos, puesto que comprenderán mejor las razones que los justifican.**

**IV.- Tienen un valor democrático, pues les facilita exigir sus responsabilidades a los funcionarios electos o designados. El conocimiento es poder y los ciudadanos bien informados son más capaces de juzgar la capacidad en el desempeño de las funciones gubernamentales."**<sup>107</sup>

Los instrumentos de participación ciudadana son considerados como democracia semidirecta, los cuales sirven para complementar las instituciones de la democracia representativa. Al respecto el autor Prud- homme, Jean indica que se obtendrán las siguientes ventajas al utilizar dichos instrumentos:

---

<sup>107</sup> Zimmerman, Joseph F. Democracia Participativa, trad. Edgar Antonio González Ruiz. Ed. Limusa, México, 1992. p. 15

- a) **Expresar de manera pura los intereses individuales.**
- b) **Permitir la manifestación directa de la opinión pública en los procesos legislativos.**
- c) **Incrementar la sensibilidad de los legisladores a los movimientos de opinión pública.**
- d) **Reducir los efectos de distorsión creados por los partidos políticos y las asociaciones intermedias.**
- e) **Incrementar la participación ciudadana”.<sup>108</sup>**

Asimismo, el autor Prud – homme Jean menciona los siguientes argumentos para apoyar el uso de los mecanismos de consulta directa:

“a) Estos mecanismos permiten discutir cualquier tipo de problema político más allá de las limitaciones impuestas por las rivalidades partidistas. Permiten flexibilizar la rigidez de la disciplina partidaria. En muchas ocasiones ofrecen salidas eficientes a impasses legislativos. Constituyen instrumentos políticamente neutros, que producen resultados apoyados en la opinión pública y logran conferir una dimensión extraordinaria a cambios políticos fundamentales.

b) Favorecen un tipo de gobierno más cercano a la ciudadanía. Obligan a los representantes a responder a las demandas populares siempre, no solamente en los

---

<sup>108</sup> Prud – homme, Jean Francois. Consulta popular y democracia directa. Cuadernos de Divulgación de la Cultura democrática, Número 15. Ed. Instituto Federal Electoral, 3ra edición, México, 1997. p.47

momentos electorales. Los dirigentes se ven en la necesidad de tomar en consideración el pulso de la opinión pública antes de tomar decisiones.

c) Estimulan la participación ciudadana e incrementan el sentimiento de eficacia del ciudadano. Contribuyen a la educación y a la socialización política, y son medios de expresión de la voluntad popular.

d) En el discurso populista aparecen como armas eficaces de lucha contra los grandes intereses que tienden a monopolizar el acceso a los centros de toma de decisiones.

e) Su aplicación a una apertura de los métodos de decisión pública, lo que se traduce en caso de aprobación, en una mayor legitimidad de leyes.

f) Finalmente en un contexto generalizado de desvanecimientos de ofertas programáticas claras por parte de los partidos políticos. Los referéndums y otros instrumentos de la democracia directa ayudan a definir con más precisión el contenido de las políticas públicas<sup>109</sup>.

En este sentido, actualmente se ha planeado la reforma política del Distrito Federal, la cual implica que los ciudadanos mexicanos residentes en la Capital de la República Mexicana elijan a las autoridades locales. Esto significa el primer paso de un proceso más amplio de democratización que necesariamente involucra la

---

<sup>109</sup> ob. cit. p.48

participación de la población en la toma de decisiones fundamentales que afectan la vida pública de la Ciudad. Para ello se han institucionalizado instrumentos de participación ciudadana y de representación vecinal.

Para precisar mejor lo anterior, compartimos la opinión de la maestra Safa Barranza Patricia, quien argumenta que, "No es lo mismo la participación en los procesos electorales... que la intervención de los ciudadanos en la regulación de las instituciones fundamentales de la sociedad y en las decisiones sobre cuestiones de interés general, es decir públicas y la búsqueda de la concertación y negociación abierta entre los grupos sociales. Esta negociación incluye la organización social para conservar o mejorar un estilo de vida... Las organizaciones vecinales se ubican en este segundo terreno, la lucha por formar parte de las reglas del juego del poder... pero no la lucha por la toma del poder..."<sup>110</sup>

Al mismo tiempo considerando que la democracia representativa y la democracia semidirecta son dos formas distintas y complementarias para participar en la adopción de decisiones políticas que afectan la vida pública de la Ciudad. En la primera se eligen autoridades que representen al pueblo en los órganos depositarios del poder público, y en la segunda el ciudadano reasume su capacidad de decisión para ciertos asuntos. Esto está ejemplificado con el plebiscito respecto a la construcción de segundos pisos en periférico y viaducto en la Ciudad de México, que se realizó el 22 de septiembre de 2002.

---

<sup>110</sup> Safa Barranza, Patricia. ob.cit. p.250

En este plebiscito se discuten no sólo los efectos negativos para la comunidad que se generaran de llevarse acabo esta obra, sino que se cuestiona el proyecto y sobre todo la forma como el gobierno planea, aprueba e informa sobre los nuevos megaproyectos que de hecho cambian a la ciudad. A través de este conflicto además se delibera sobre el carácter de la participación de los ciudadanos en la aprobación de estos proyectos y se pone en evidencia la carencia de capacidad decisoria de las autoridades locales para la toma de decisiones sobre los planes de desarrollo urbano en general.

Por su parte, también lo vecinal se usa como argumento para enfrentar a las autoridades y rechazar este megaproyecto que afecta los intereses ciudadanos, convirtiéndose en una demanda local que pone en entredicho un modelo de desarrollo urbano general y la forma como se toman las decisiones en la ciudad de México, descuidando los problemas que enfrenta en su conjunto. Sin olvidar que más allá de cuestiones políticas el fin común de estas organizaciones vecinales es el bienestar común. Al respecto la maestra Safa Barranza Patricia nos dice que el principal interés es “velar por la calidad de vida urbana. El concepto “calidad” no se refiere solamente a las condiciones materiales de vida, sino a la capacidad de la población de intervenir en la toma de decisiones. Los vecinos se organizan porque demandan ser reconocidos como los principales afectados o beneficiarios de las políticas urbanas. De esta manera los asuntos de la vida diaria local se han convertido en un problema de democracia”<sup>111</sup>

---

<sup>111</sup> *ibidem*, p.233

De ahí que se evaluara el interés de los vecinos por preservar un lugar, con la participación de grupos muy diversos y heterogéneos portadores de formas distintas de organización y nuevas demandas, enfatizando en la mesa de discusión como se toman las decisiones en esta ciudad. En consecuencia, "La importancia para la democracia de los vecinos organizados se basa en el hecho de que a través de sus demandas y movilización han logrado poner en entredicho un modelo de desarrollo urbano y la manera como se toman las decisiones"<sup>112</sup>

Por lo tanto es fundamental utilizar los instrumentos de participación ciudadana y representación vecinal como órganos de consulta para la toma de decisiones, ya que ponen de manifiesto porque los ciudadanos están en contra de las decisiones que atienden a intereses económicos o políticos, completamente ajenos a sus intereses, que no toman en cuenta sus opiniones y sobre todo el rechazo a una política urbana donde tienen muy poca capacidad de intervención, pero que si afecta un estilo de vida que les interesa conservar o mejorar.

La maestra Safa Barranza Patricia señala que "el carácter defensivo, más que propositivo, de las organizaciones y demandas vecinales se explica, también por la falta de instancias formales de participación ciudadana donde la población pueda efectivamente participar en la toma de decisiones sobre la Ciudad".<sup>113</sup> Por ello es indisoluble la relación entre democracia representativa y democracia semidirecta para que sea posible intervenir en la toma de decisiones, de igual manera es muy

---

<sup>112</sup> *ibidem.* p. 283

<sup>113</sup> *ibidem.* p. 247



**importante tomar el pulso de la sociedad, pero no parece positivo desgastar los mecanismos de consulta directa a la ciudadana porque esto sólo será en demérito de una autentica democracia.**

## CONCLUSIONES.

**Primera:** La democracia es una forma de gobierno, una estructura jurídica, así como un sistema de vida que debe estar sustentado en la educación de la población para constituir un pueblo con capacidad de determinación, decisión, conciente, responsable, informado, crítico y participativo, ya que involucra la decisión personal de cada ciudadano para intervenir de manera activa y directa sin intermediarios en las decisiones políticas de nuestro país.

**Segunda:** La participación ciudadana es un proceso de dinámica social, es la voluntad explícita de los ciudadanos para participar en los asuntos públicos, es decir la idea de concebirse como miembro de una sociedad con capacidad para hacerse oír, organizarse, demandar bienes y servicios, así como para negociar condiciones de vida, de trabajo, en suma para incidir sobre las decisiones políticas que afectan la vida pública de la Ciudad de México.

**Tercera:** La participación ciudadana es una cuestión que no debe quedar en el nivel de lo discursivo o en el ejercicio de ensayo – error de experiencias innovadoras, es necesario diseñar instrumentos de participación para los ciudadanos que habitan en el Distrito Federal, en sus demarcaciones territoriales y en sus respectivas unidades territoriales que se caractericen por su eficacia, analizando su costo, beneficio, utilidad y efectividad, creando una participación autónoma e institucionalizada que signifique un contrapeso para la adopción de decisiones.

**Cuarta:** Actualmente se ha revitalizado la representación vecinal, constituyendo el principio de una nueva cultura política y ciudadana, llegando a ocupar un lugar preponderante en la política que se ha instaurado en la Ciudad de México. Por tal motivo se eligen representantes en las Unidades territoriales a través del voto directo, libre y secreto, quienes tienen como función principal relacionar a los habitantes de la respectiva colonia, barrio, pueblo, unidad habitacional con las autoridades de los órganos políticos administrativos de la demarcación territorial a la que pertenecen, para la evaluación o gestión de las demandas ciudadanas en temas relativos a la prestación de servicios públicos, modificaciones del uso de suelo, aprovechamiento de la vía pública, verificación de programas de seguridad pública, verificación de giros mercantiles, así como la aplicación de los subprogramas de desarrollo social derivados del Programa Integrado Territorial que forma parte medular del Plan de desarrollo social del Distrito Federal.

**Quinta:** La participación ciudadana y la representación vecinal forman parte de la democracia directa y representativa, constituyendo así la democracia semidirecta, es decir, a partir de la existencia de las instituciones de la democracia representativa los ciudadanos disponen de vías que les permiten participar directamente en la toma de decisiones relativas a los asuntos públicos en el D.F.

**Sexta:** La participación ciudadana no fue reglamentada en ninguna Carta Magna de la República Mexicana, debido a los acontecimientos históricos, sociales y políticos suscitados. Sin embargo los ciudadanos mexicanos participaban de manera indirecta, en segundo grado, por escrutinio secreto para escoger representantes de elección

popular. Además el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos residentes en el Distrito Federal estuvo sumamente restringido por la condición de ser sede de los poderes de la Unión, hasta la Constitución política de 1917 donde se adoptó el sistema de elección directa de Diputados, Senadores y Presidente de la República Mexicana, el sufragio universal se consideró como derecho y obligación de los ciudadanos. Posteriormente se estableció la participación ciudadana para la realización del Plan Nacional de Desarrollo.

**Séptima:** La ley de organización del Distrito Federal y territorios federales de 1917 señaló el Municipio libre como la organización política administrativa de la Ciudad de México, consecuentemente la participación de los ciudadanos mexicanos consistía en la elección del presidente municipal, regidor, síndicos del municipio respectivo y no existió representación vecinal alguna. Asimismo, desde la creación del departamento del Distrito Federal a cargo del Jefe de Departamento, se suprimió el régimen municipal encomendando el gobierno de la Ciudad en forma directa y absoluta al Presidente de la República. Lo cual contribuyó a que los mecanismos de participación ciudadana, así como los órganos de representación vecinal fueran ineficaces, sectoriales, corporativos y clientelistas porque se contó con un gobierno burocrático, autoritario que en los hechos excluyó y subordinó la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. A través de diversos órganos como fueron el Consejo Consultivo del Distrito Federal, Consejos delegacionales, las juntas de vecinos, Asociaciones de Residentes, Comités de Manzana, siendo instancias formales de intermediación entre autoridades locales y vecinos que carecieron de facultades vinculatorias en la toma de decisiones sobre el lugar de residencia o sobre

los planes de desarrollo social en general. Además en 1978 por primera vez se instituyeron dos instrumentos de participación ciudadana el referéndum y la iniciativa popular, aunque en la práctica nunca se llevaron a cabo.

**Octava:** A partir de 1986 comenzó la reforma política del Distrito Federal, cuyo objetivo principal fue impulsar la participación ciudadana y representación política en la Ciudad de México. Por tal motivo en 1987 se reformó el artículo 73, fracción VI de la Constitución Mexicana para crear la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, órgano de representación política cuyos integrantes fueron elegidos popularmente, subsecuentemente se reglamentó nuevamente como instrumento de participación ciudadana la iniciativa de ley propuesta por ciudadanos, la consulta pública, la audiencia pública, los consejos delegacionales y los inspectores honorarios. Durante esta etapa se presentó un cambio gradual en la normatividad vigente en el Distrito Federal a favor de una mayor participación ciudadana. Sin embargo la legislación creada para tal objetivo se caracterizó por su ineficacia. En este sentido no es suficiente establecer en una ley instrumentos de participación que al aplicarlos a la realidad actual, serán completamente inoperantes e ineficaces, evidenciando la existencia de un derecho positivo, formalmente válido pero con la característica de ser un derecho ineficaz.

**Novena:** Consecuentemente, la reforma constitucional de 1993 se caracterizó por una radical reestructuración respecto a la organización política y administrativa del Distrito Federal, determinando las facultades correspondientes del Congreso de la Unión, del titular del poder ejecutivo federal o del Senado en materias del Distrito Federal. Así como el

surgimiento del Estatuto de Gobierno donde se determinan las facultades de los órganos locales, los derechos y obligaciones de carácter público de los habitantes del Distrito Federal, se modificó el órgano responsable de la función ejecutiva, el cual fue denominado Jefatura del Distrito Federal y se establecieron normas para impulsar la participación de los ciudadanos en las decisiones político administrativas de su comunidad a través de la creación de Consejos Ciudadanos en cada demarcación territorial.

**Décima:** Los Consejos ciudadanos delegacionales fueron órganos de participación ciudadana y representación vecinal con mayor legitimidad para la toma de decisiones, ya que sus integrantes fueron electos por el voto universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos de cada demarcación. Sin embargo no tuvo facultades para que su opinión fuera vinculatoria en la toma de decisiones, careciendo de credibilidad como órgano de representación vecinal por parte de los ciudadanos.

**Décima primera:** La ley de participación ciudadana del Distrito Federal de 1995, fue inédita y polémica al grado de que representantes de partidos políticos interpusieron una acción de inconstitucionalidad en contra de dicha ley porque estableció la creación de Consejos ciudadanos en cada delegación, prohibiendo la participación de los partidos políticos en la postulación de candidatos a Consejeros e impuso candidaturas independientes avaladas por el 4% de los ciudadanos habitantes de la demarcación territorial respectiva, no reguló los apoyos económicos a los candidatos, tampoco el funcionamiento del Comité central, Comités delegacionales y la Comisión de apelación; órganos encargados de organizar el proceso electoral o resolver las controversias suscitadas. No obstante se evidenció la necesidad de

crear un órgano electoral local, además de que la ciudadanización de los procesos electorales no es la única vía para crear la cultura ciudadana.

**Décima segunda:** La ley de participación ciudadana del Distrito Federal fue novedosa ya que por primera vez institucionalizo como instrumentos de participación ciudadana a la Audiencia pública, Difusión pública, Colaboración ciudadana, Consulta vecinal, Unidades de quejas y denuncias, Recorridos del delegado, pero el referéndum, plebiscito e iniciativa popular no fueron reglamentados. Respecto a la representación vecinal se siguieron conservando las antiguas formas conocidas; representantes vecinales por manzana, colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional en que se dividen las demarcaciones territoriales.

**Décima tercera:** La reforma realizada en 1996 al artículo 122 de la Constitución Mexicana significó un gran avance en materia electoral para el Distrito Federal, proporcionando a las autoridades locales mayor legitimidad a través del voto universal, libre, secreto emitido por los ciudadanos y fomentando la democracia representativa. Por tal motivo se aprobó la elección del Jefe de Gobierno en 1997, la elección indirecta de delegados para ese mismo año y la elección directa de estos en el 2000, la designación de facultades de gobierno y legislativas a las autoridades electas, la Asamblea de Representantes cambia de nombre, denominándola Asamblea Legislativa, ahora integrada por diputados locales y no por representantes como sucedía anteriormente, la facultad otorgada al Jefe de Gobierno para nombrar al Procurador Capitalino y al Jefe de Policía. Después de esta reforma constitucional, el proceso de cambio no se ha detenido, teniendo como fin principal la consolidación de la democracia directa y representativa que permita el

ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos e incluir la participación ciudadana para la toma de decisiones trascendentales en la vida pública de la Ciudad de México. Por ello, se realizaron reformas al artículo 69 del Estatuto de Gobierno incorporando como instrumento de participación ciudadana al plebiscito.

**Décima cuarta:** La Ley de participación ciudadana del Distrito Federal de 1998, no establece verdaderos instrumentos reales de participación ciudadana, consecuentemente esto propicia mucha simulación de parte de las autoridades locales. Por tal motivo es necesario democratizar la vida social y fomentar una cultura cívica para que dicha participación constituya un elemento en la toma de decisiones y no sea simplemente una consulta. Para ello se deben cambiar los porcentajes establecidos para implementar los instrumentos de participación ciudadana denominados; plebiscito, referéndum e iniciativa popular, debido a que el porcentaje señalado por la ley no es el adecuado, es irracional, es ilógico, constituyendo un freno para que los resultados de dichos instrumentos actúen como contrapeso al ejercicio del poder.

**Décima quinta:** Los resultados derivados de la utilización de todos los instrumentos de participación necesariamente deben tener carácter vinculatorio para las autoridades convocantes, es decir dichos resultados deben ser obligatorios para la toma de decisiones que afecten la vida pública de la Ciudad de México. De igual manera es imprescindible determinar la utilización de cada uno de los instrumentos por ámbito de unidades territoriales, de demarcaciones territoriales o en todo el territorio correspondiente al Distrito Federal.



**Décima sexta:** Es oportuno agregar como instrumento de participación ciudadana, la rendición de cuentas por parte de las autoridades locales, incluyendo a los Comités vecinales aún cuando estos sean órganos de representación vecinal para que los ciudadanos tengan conocimiento del gasto de las finanzas públicas, lo cual propiciaría una participación ciudadana relacionada con la gobernabilidad en la Ciudad de México, que nos permita construir un poder social, un poder ciudadano que nos lleve a atacar la problemática actual para obtener una política pública que luche contra la desigualdad y exclusión en el país.

**Décima séptima:** Se debe prohibir la realización de consultas públicas telefónicas, carentes de toda legitimidad para la toma de decisiones y de veracidad en los resultados, para que no utilicen la participación ciudadana en la legitimación de decisiones gubernamentales autoritarias. Sin olvidar que el objetivo de la Ley de participación ciudadana es dotar a los ciudadanos de instancias de representación, formales, permanentes, eficaces, que representen un verdadero contrapeso a la decisión de las autoridades locales para construir una gobernabilidad democrática. Por todo lo anterior es necesario reformar la Ley de participación ciudadana para perfeccionar los mecanismos que implementen la utilización de los instrumentos de participación ciudadana en la toma de decisiones.

**Décima octava:** La ley de participación ciudadana del Distrito Federal de 1995, señala como órganos de representación vecinal a los Comités vecinales. Sin embargo la participación ciudadana es incipiente y la cantidad de Comités vecinales es muy grande, consecuentemente se atomiza dicha participación. Respecto a la naturaleza

jurídica de los Comités vecinales, estamos quizás en presencia de un cuarto nivel de gobierno como forma de participación ciudadana, siendo una deformación involuntaria de la naturaleza o finalidad de la participación de los vecinos y ciudadanos.

**Décima novena:** Debe contemplarse en la ley de participación ciudadana un organismo legal, bien fundado, no populista y proporcionar estabilidad en la representación vecinal, donde la participación ciudadana sea una opción clara, explícita, prioritaria, que incluya a la población en la toma de las decisiones de la Ciudad pero también en las decisiones pequeñas las del barrio, colonia, pueblo, unidad habitacional. Las opiniones y organizaciones vecinales se han revitalizado no sólo por que a los habitantes de la Ciudad de México les preocupan los serios problemas de esta gran ciudad, sino porque también les interesa que las autoridades consideren sus opiniones cuando se toman las decisiones sobre su entorno local.

**Vigésima:** Los ciudadanos organizados en Comités vecinales tienen graves problemas de comunicación con el delegado, esto se debe a la falta de obligatoriedad jurídica que permita una relación más estrecha en beneficio de la ciudadanía, la falta de normatividad jurídica y el hecho de que primero elegimos Comités vecinales en el año de 1999 y luego Jefes delegacionales en el 2000, siendo lamentable que dichos Jefes estén gobernando solos en las delegaciones aún con todas las restricciones que les imponga el Jefe de Gobierno podía haber funcionado de otra forma más relacionada con la ciudadanía, por lo tanto se debe crear en las delegaciones un órgano de representación ciudadana que genere contrapeso a las

decisiones de los delegados. Además tampoco se determinan los mecanismos de relación entre comité vecinal y Jefe de Gobierno. Así como los recursos económicos que recibe el Comité vecinal para el ejercicio de sus respectivas funciones, también se debe implementar la obligatoriedad de realizar asambleas vecinales constantemente y crear un ordenamiento reglamentario de las atribuciones que corresponden a dichos Comités.

**Vigésima primera:** En la práctica, se observa que el marco legal que se le otorgó a los Comités vecinales para intervenir en problemas de seguridad, salud, vivienda, defensa del medio ambiente y en otras materias, realmente no ha sido utilizado, esto se debe entre otras cuestiones a que no hay proyectos de cultura ciudadana. Asimismo, los integrantes de los Comités vecinales utilizan estos puestos para acceder a cargos de elección popular, finalmente la representación vecinal sirve para apoyar a la representación política e incluso se utilizan como brigadas o promotores de voto para candidatos de partidos políticos que contienden en el proceso electoral, lo cual da origen a pequeños cotos de poder. Es por ello que algunos partidos políticos otorgan financiamiento económico a los coordinadores del comité vecinal.

**Vigésima segunda:** En 1996 la elección de Consejos Ciudadanos fue sumamente criticada pero tuvo una participación del 20% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral contrario a los comités vecinales cuya participación fue del 10%. Los comités vecinales tienen menos funciones que los Consejos ciudadanos. Es evidente que los comités vecinales nacieron casi muertos y se activaron una vez que

comenzaron los programas de apoyo económico por unidades territoriales formando parte nodal del programa de desarrollo social para el Distrito Federal.

**Vigésima tercera:** Lo importante de la elección de Comités vecinales en 1999 fue que por primera vez se eligieron representantes vecinales a través del voto libre, secreto y directo de los ciudadanos residentes en una determinada unidad territorial, proporcionando así mayor legitimidad para la toma de decisiones sobre asuntos públicos que afecten el lugar donde residen y la creación del Instituto Electoral del Distrito Federal, para organizar el proceso electoral. Organismo surgido de una demanda que se había formulado desde hace tiempo y que en 1995 durante la elección de los Consejos Ciudadanos había tenido su momento más crítico, al ser el Instituto Federal Electoral quien llenó el vacío que dejó el comité central encargado de organizar las elecciones. Además la aportación más significativa de los Comités vecinales son la celebración de Asambleas, proporcionando así la existencia de un espacio legal para deliberar sobre los asuntos públicos de la Unidad territorial.

**Vigésima cuarta:** Es fundamental buscar el perfeccionamiento del órgano de representación vecinal más que modificar las fechas de las elecciones vecinales. Por lo tanto deberíamos analizar el fondo del debate, siendo que los cargos de elección popular son improrrogables, entonces que paso con la elección de Comités vecinales, que carácter tienen los actuales comités vecinales, no hay regulación jurídica alguna en la ley de participación ciudadana referente a esta situación, es decir se encuentra en un limbo jurídico.

**Vigésima quinta:** El 22 de septiembre de 2002 se realizó el primer plebiscito en la Ciudad de México sustentado en la normatividad jurídica vigente, el tema fue respecto a la construcción de segundos pisos de periférico y viaducto, los resultados caracterizados por un alto grado de abstencionismo se debieron a la falta de credibilidad del proceso plebiscitario, así como a la politización del tema, demostrando que en una democracia la ley no puede dejar nada oscuro o a la interpretación interesada y subjetiva. Por lo tanto la construcción de un verdadero estado de derecho requiere de leyes funcionales para la democracia.

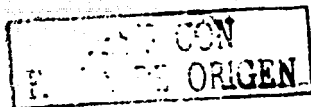
**Vigésima sexta:** Para evitar la *degradación* del plebiscito es necesario que se cuente con una reglamentación eficaz, que la organización del mismo se oriente adecuadamente formulando la pregunta correcta, proporcionando toda la información que los ciudadanos necesitan para decidir su voto, ofreciendo instancias de debate público para el análisis que esta información requiere; si no se realiza lo anterior dicho instrumento de participación ciudadana es un mecanismo inútil e injustificable sobre todo si se tiene presente el elevado costo económico que implica someter las decisiones gubernamentales a la opinión ciudadana.

**Vigésima séptima:** En el programa de desarrollo social del Distrito Federal, la parte medular la constituye la participación ciudadana. En cada delegación se creó la Dirección General de Participación Ciudadana encargada de impulsar programas de desarrollo social por unidad territorial. Consecuentemente se implementó una política social de democracia participativa consistente en la creación del Programa Integrado Territorial que significa aplicar recursos económicos directamente al

territorio con ayuda de la participación ciudadana, así como la utilización de todos los instrumentos de participación para fortalecer el poder ciudadano, a través de políticas participativas emergentes para designar la utilización de los recursos.

**Vigésima octava:** Se deben implementar verdaderas políticas públicas que superen los obstáculos que significan el costo, el tiempo para su instrumentación, el servicio para fines partidistas, la burocratización de los instrumentos de participación ciudadana, la falta de cultura participativa, la identificación de partidos políticos con los Comités Vecinales.

**Vigésima novena:** La inducción de la participación ciudadana y representación vecinal por parte del gobierno, no ayuda en nada, ya que lo único que generan es la apatía en los ciudadanos para participar en la toma de decisiones trascendentales en la vida de la Ciudad Capital.



## **EPÍLOGO**

**Yo participo**

**Tu participas**

**El participa**

**Ella participa**

**Nosotros participamos**

**Ustedes participan**

**Nos escuchan,**

**Ellos deciden.**



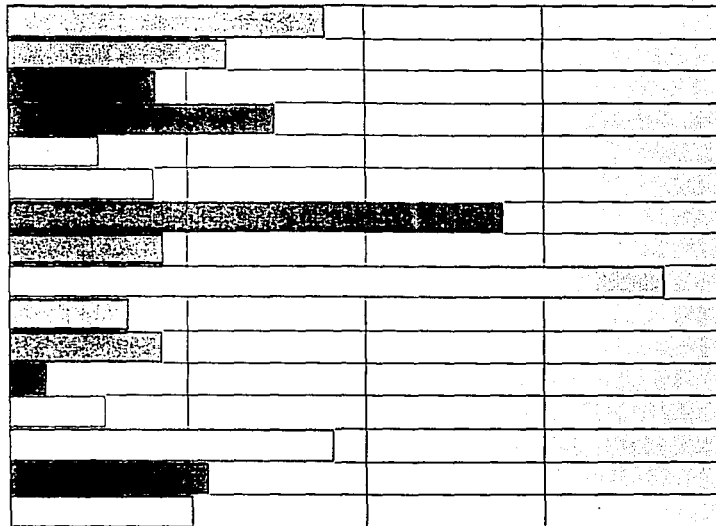
ANEXO I

ESTADÍSTICA DE LA ELECCIÓN DE COMITES VECINALES DEL DISTRITO FEDERAL DE 1999  
PLANILLAS REGISTRADAS POR DEMARCACION TERRITORIAL

CIUDAD DE MEXICO  
N° DE PLANILLAS REGISTRADAS

3 808

NOMBRE DE DEMARCACION	PLAN	%
ALVARO OBREGON	336	8.88
AZCAPOTZALCO	232	6.13
BENITO JUAREZ	156	4.12
COYOACAN	282	7.45
CUAJIMALPA DE MORELOS	95	2.51
CUAUHTEMOC	153	4.04
GUSTAVO A MADERO	524	13.85
IZTACALCO	183	4.31
IZTAPALAPA	694	18.35
LA MAGDALENA CONTRERAS	126	3.33
MIGUEL HIDALGO	161	4.26
MILPA ALTA	39	1.03
TLAHUAC	101	2.67
TLALPAN	343	9.07
VENUSTIANO CARRANZA	210	5.56
XOCHIMILCO	192	5.1



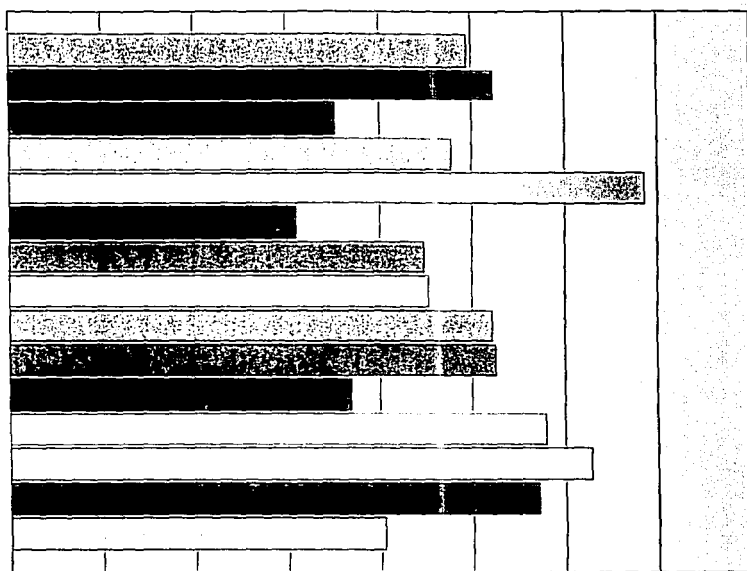
FUENTE: ESTADÍSTICA DE LA ELECCIÓN DE COMITES VECINALES DEL DISTRITO FEDERAL DE 1999, EDITADO POR EL INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL.

FEDERATIVO  
TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



ESTADISTICA DE LA ELECCION DE COMITES VECINALES DEL DISTRITO FEDERAL DE 1999  
PARTICIPACION CIUDADANA POR DEMARCAACION TERRITORIAL

NUMERO DE DEMARCAACION	P	C
ALVARO OBREGON	46,196	9.9
AZCAPOTZALCO	36,515	10.46
BENITO JUAREZ	20,976	7.04
COYOACAN	45,622	9.56
CUAJIMALPA DE MORELOS	12,023	13.72
CUAUHTEMOC	25,808	6.19
GUSTAVO A MADERO	83,544	8.97
IZTACALCO	28,442	9.06
IZTAPALAPA	114,438	10.44
LA MAGDALENA CONTRERAS	15,759	10.51
MIGUEL HIDALGO	20,629	7.37
MILPA ALTA	6,049	11.59
TLAHUAC	20,246	12.56
TLALPAM	42,564	11.42
VENUSTIANO CARRANZA	29,913	8.09
ZOCHIMILCO	24,527	11.48



FUENTE: ESTADISTICA DE LA ELECCION DE COMITES VECINALES DEL DISTRITO FEDERAL DE 1999 EDITADO POR EL INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**ANEXO III**

**RESULTADOS DE LA CONSULTA SOBRE EL AUMENTO EN CINCUENTA CENTAVOS AL BOLETO DEL TRANSPORTE COLECTIVO METRO Y SISTEMA DE TRANSPORTE ELÉCTRICO, REALIZADA EL 24 Y 25 DE NOVIEMBRE DE 2001.**



TOTAL DE VOTOS A FAVOR DEL AUMENTO EN CINCUENTA CENTAVOS: 28,080  
 TOTAL DE VOTOS EN CONTRA DEL AUMENTO: 19,759

**RESULTADOS DE LA CONSULTA SOBRE LA CONSTRUCCIÓN DEL SEGUNDO PISO A VIADUCTO Y PERIFÉRICO, REALIZADA EL 19 Y 20 DE ENERO DE 2002**



TOTAL DE VOTOS A FAVOR DE LA CONSTRUCCIÓN DEL SEGUNDO PISO: 58,577  
 TOTAL DE VOTOS EN CONTRA DE LA CONSTRUCCIÓN: 22,393

**RESULTADOS DE LA CONSULTA SOBRE LA PERMANENCIA DE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR COMO JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, REALIZADA EL 7 Y 8 DE DICIEMBRE DE 2002.**



TOTAL DE VOTOS PARA QUE SIGA COMO JEFE DE GOBIERNO: 658,995  
 TOTAL DE VOTOS PARA QUE NO SIGA COMO JEFE DE GOBIERNO: 32,624

## ANEXO IV

DE ÁMBITO GENERAL EN TODO EL TERRITORIO DEL DISTRITO FEDERAL.	DE ÁMBITO LOCAL EN LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES EN QUE SE DIVIDE EL DISTRITO FEDERAL.	DE ÁMBITO TERRITORIAL EN LAS UNIDADES TERRITORIALES EN QUE SE DIVIDE EL DISTRITO FEDERAL.
I. Plebiscito. II. Referéndum. III. Iniciativa popular IV. consulta vecinal. V. colaboración vecinal. VI. audiencia pública VII. difusión pública.	II. audiencia pública. III. consulta vecinal. IV. colaboración vecinal. V. difusión pública. VI. unidad de quejas y denuncias. VII. recorridos del delegado.	I. Asamblea Vecinal . II. Comité Vecinal. III. Consulta Vecinal IV. Colaboración Vecinal

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**BIBLIOGRAFÍA****A) LIBROS**

Arnáiz Amigo, Aurora. Del Estado y su derecho. Tomo II. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1999.

-----Historia Constitucional de México. Ed. Trillas, México, 1999.

Bobbio, Norberto. El futuro de la democracia, 2ª reimpresión. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

-----Bovero Michelangelo. Origen y fundamentos del poder político. 2ª edición, trad. José Fernández Santillán. Ed. Grijalbo, S.A. de C.V. México 1985.

Castellanos Hernández, Eduardo. Formas de gobierno y sistemas electorales en México, (1812 -1940), Tomo I. Ed. Centro de Investigación Científica "Ing. Jorge L. Tamayo", A.C. México, 1996.

Carbonell, Miguel. Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México, 3ª edición. Ed. Porrúa, S.A. México, 2000.

Dahl, Robert. La democracia y sus críticos. Ed. Paidós Ibérica, S.A. 3ª edición, España, 1992.

Fix Zamudio Héctor y Valencia Carmona, Salvador. Derecho Constitucional Mexicano y Comparado. Ed. Porrúa, S.A. México, 1999.

García Ruiz, María. La participación ciudadana en las decisiones políticas administrativas del Estado Mexicano. Ed. M.G. Castañón, ediciones e impresiones, México, 1985.

González Uribe, Héctor. Hombre y Estado. Ed. Porrúa, S.A. México, 1998.

Iracheta Cenecorta, Alfonso y Villar Calvo, Alberto, (Coordinadores). Política y movimientos sociales en la Ciudad de México. Ed. Plaza y Valdés, México, 1988.

Jacques Chavallier, Jean. Las grandes obras políticas, trad. Jorge Guerrero. Ed. Temis, S.A. Colombia, 1997.

Krauze, Martín y Molteni, Margarita (Coordinadores). Democracia directa. Ed. Abeledot - Perrot, Argentina, 1995.

Martínez Assad, Carlos. ¿Cuál destino para el Distrito Federal?. Ed. Océano de México, S.A. de C.V. México, 1996.

Merino, Mauricio. La participación ciudadana en la democracia. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Número 4. 3ª edición. Ed. Instituto Federal Electoral, México, 1997.

Peschard, Jacqueline. La cultura política democrática. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Número 2, 3ª edición. Ed. Instituto Federal Electoral, México, 1997.

Prud - Homme, Jean Francois. Consulta popular y democracia directa. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Número 15. 3ª edición. Ed. Instituto Federal Electoral, México, 1997.

Reyes Heróles, Jesús. El liberalismo mexicano, Tomo II. 2ª reimpresión. Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1994.

Safa Barrera, Patricia. Vecinos y Vecindarios en la Ciudad de México. 1ª reimpresión. Ed. Porrúa, S.A. México 2001

Sánchez Bringas, Enrique. Derecho Constitucional. 4ª edición. Ed. Porrúa, S.A. México, 1999.

Sánchez Gómez, Narciso. Primer curso de Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S.A. México, 1998.

Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México, 1808 - 1994. 18ª edición. Ed. Porrúa, S.A. México, 1999.

Ziccardi, Alicia. Gobernabilidad y participación ciudadana en la Ciudad Capital. Ed. Miguel Angel Porrúa S.A.- Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, México, 1998.

Zimmerman, Joseph F. Democracia participativa, trad. Edgar Antonio González Ruiz. Ed. Limusa, México, 1992.

## **B) DICCIONARIOS E INCICLOPEDIAS**

Borja, Rodrigo. Enciclopedia de la Política. Ed. Fondo de la Cultura Económica, México, 1997.

-----Matteuci, Nicola. Diccionario de política, Tomo II. Trad. José Arico y Jorge Tula. Ed. Siglo XXI, editores, S.A. de C.V., México, 1986.

Serra Rojas, Andrés. Diccionario de Ciencia política. 2ª edición. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

## **C) LEGISLACIÓN**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Anaya editores, S.A. México, 2001.

Estatuto de Gobierno y Ley Orgánica de la Administración pública del Distrito Federal, 17ª edición. Ed. Porrúa, S.A. México, 1997.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, comentado. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas – Programa universitario de estudios sobre la ciudad, México, 1996.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, publicada en La Gaceta Oficial del Distrito Federal, México, 21 de diciembre de 1998.

Código Electoral del Distrito Federal. Ed. Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2000.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación, México, 12 de Junio de 1995.

Compilación Jurídica del Departamento del Distrito Federal, Tomo I. Ed. Departamento del Distrito Federal, Coordinación Jurídica, México, 1990.

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1978 y su reglamento interior. Ed. Departamento del Distrito Federal. Coordinación General de Relaciones Públicas. México, 1984.

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1970, 2ª edición. Ed. Porrúa, S.A. México, 1973.



**D) HEMEROGRAFIA**

Cardoso, Laura y Martínez, Alejandra. Desbloquean cruce del tren ligero. El Universal, 8 de Julio de 2001.

Cuenca, Alberto. Campaña contra ley de antros. El Universal, 9 de Septiembre de 2001.

Cuenca, Alberto. Protesta de vecinos por ley de antros. El Universal, 30 de Septiembre de 2001.

Otero, Silvia. Administrará SSP patrullas de los comités vecinales. El Universal 8 de Octubre de 2001.

Ramírez, Bertha y Llanos, Raúl. PAN: los resultados no son representativos; el PRI también descalifica la muestra. La Jornada, 21 de Enero de 2002.

González, Rafael y Lagunas, Icela. Cien millones de pesos, el costo de la consulta. El Universal, 31 de Mayo de 2002.

**E) DOCUMENTAL**

Diario de los Debates de la Asamblea legislativa del Distrito Federal, año 2, Número 20, 10 de Noviembre de 1998.