



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN**

EL DERECHO A PARTICIPAR, LOS CONSEJOS
CONSULTIVOS Y LOS CONSEJOS DE
PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL DE MÉXICO

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA:
ALEJANDRO ROSAS MARTÍNEZ

ASESOR: LIC. MIGUEL MEJÍA SÁNCHEZ

ESTADO DE MÉXICO

2008

I

A la *Universidad Nacional Autónoma de México*,
la UNAM.

II

Agradezco

A doña Leticia y don Alejandro, por su leal confianza y fe en todo aquello que emprendo.

A doña Ofelia y don Baldomero, por su cariño desmedido y guías de la persona de bien.

A Nicté y Juan, por compartir y acompañarme en cada proyecto.

A Rober, por su apoyo.

A Ma. del Carmen y Ma. Elena, por su leal consejo en todo momento.

A Aleyda y Diego, por los momentos hermosos que compartimos.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, la UNAM, por su generosidad en la posibilidad real y leal de conocimiento.

Al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, por guiarme y demandarme una formación profesional y propositiva.

A la Facultad de Estudios Superiores Aragón, por mostrarme el ser y el deber ser del universitario.

Al licenciado Miguel Mejía Sánchez, por creer en este proyecto y sus consejos determinantes para una mejor conclusión.

A los Drs. Miguel Alejandro López, Enrique Díaz-Aranda, José María Serna, Lorenzo Córdova, Ernesto Villanueva, Carla Huerta, Daniel

III

Márquez, Miguel Carbonell, Jorge Fernández, Sergio García y Diego Valadés por inspirar y aportar a esta investigación con sus reflexiones, sugerencias y comentarios.

A la Mtra. Vanessa Díaz, por su amistad y compartir sus reflexiones en la investigación jurídica.

A los Drs. Héctor Fix-Fierro y Juan Vega por estar abiertos y atentos a las inquietudes académicas de los jóvenes del IIJ.

A la Dra. Socorro Apreza, por su apoyo y ser un punto de referencia para continuar con estudios de derecho especializados.

A los becarios, meritorios y prestadores de servicio social del IIJ, por estar abiertos a la crítica e impulsarnos.

A AJIS, A. C. y sus integrantes, por impulsarme al deber social.

Al Foro Mundial de Jóvenes Administrativistas, por su confianza y respaldo.

A los colaboradores de *Debate Administrativo. México* y los miembros de su Consejo Editorial, por ser una palanca para impulsar a los jóvenes hacia la investigación jurídica.

A Rafael Ramírez Arana y al Mtro. Héctor Vega por su apoyo.

A mis amigas y amigos, por la claridad de sus convicciones con sus actos, el respaldo en lo que creemos y sabernos presentes.

Donec eris felix, multos numerabis amicos.

Tempora si fuerint nubila, solus eris.

Ovidio

Despreocupado lector: sin juramento me podrás creer que quisiera que este libro, como hijo del entendimiento, fuera el más hermoso, el más gallardo y más discreto que pudiera imaginarse. Pero no he podido yo contravenir al orden de naturaleza, que en ella cada cosa engendra su semejante. Y, así, ¿qué podía engendrar el estéril y mal cultivado ingenio mío, sino la historia de un hijo seco, avellanado, antojadizo y lleno de pensamientos varios y nunca imaginados de otro alguno, bien como quien se engendró en una cárcel, donde toda incomodidad tiene su asiento y donde todo triste ruido hace su habitación? El sosiego, el lugar apacible, la amenidad de los campos, la serenidad de los cielos, el murmurar de las fuentes, la quietud del espíritu son grande parte para que las musas más estériles se muestren fecundas y ofrezcan partos al mundo que le colmen de maravilla y de contento. Acontece tener un padre un hijo feo y sin gracia alguna, y el amor que le tiene le pone una venda en los ojos para que no vea sus faltas, antes las juzga por discreciones y lindezas y las cuenta a sus amigos por agudezas y donaires...

Miguel de Cervantes

Indice

Introduccion

Capitulo primero Marco conceptual

Hipotesis de trabajo

Objetivo

Justificacion

Metodologia a seguir

El tipo de estudio

El metodo

Democracia

Las reglas minimas

El principio de la mayoria

El principio de representacion

El principio de legalidad

El principio de transparencia y rendicion de cuentas

El valor de la libertad

El valor de la igualdad

El valor de la fraternidad

El valor de la tolerancia

Las formas de la democracia

Democracia directa

Democracia representativa

Democracia semidirecta

Gobernanza

Definicion

Caracteristicas

Elementos

El poder en la gobernanza

Las formas de participacion

Administracion publica

Centralizada

Desconcentrada

Descentralizada

Anexo Criterios del Poder Judicial de la Federacion

Capitulo segundo Antecedentes constitucionales del derecho a participar y de los consejos en Mexico

Constitución, constitucionalizar, derechos fundamentales y garantías individuales

Decreto Constitucional para la Libertad de America Mexicana

Aspectos a considerar

Derecho a participar

Restricciones y límites

Acta Constitutiva de la Federación de 1824

Aspectos a considerar

Derecho a participar

Restricciones y límites

Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1824

Aspectos a considerar

Derecho a participar

Restricciones y límites

Consejo

Bases Constitucionales Expedidas por el Congreso Constituyente

Leyes Constitucionales de 1836

Aspectos a considerar

Derecho a participar

Restricciones y límites

Consejo

Bases Orgánicas de la Republica Mexicana de 1843

Aspectos a considerar

Derecho a participar

Restricciones y límites

Consejo

Acta Constitutiva y de Reformas de 1847

Aspectos a considerar

Derecho a participar

Restricciones y limites

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857

Aspectos a considerar

Derecho a participar

Restricciones y limites

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de febrero de 1857

Aspectos a considerar

Derecho a participar

Restricciones y limites

Capitulo tercero Derecho a participar

Derecho a participar

Referentes juridicos internacionales

Bill of Rights

Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano

Declaración Universal de Derechos Humanos

Carta de la Organización de Estados Americanos

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Politicos

Pacto Internacional de Derechos Economicos, Sociales y Culturales

Convención Americana sobre Derechos Humanos

Declaracion del Milenio

Carta Democratica Interamericana

Constituciones Estatales

Argentina

Aspectos a considerar

Derecho a participar

Restricciones y limites

Ambito jurisdiccional

España

Aspectos a considerar

Derecho a participar

Restricciones y limites

Ambito jurisdiccional

México

Aspectos a considerar

Derecho a participar

Restricciones y limites

Ambito jurisdiccional

Anexo Criterios del Poder Judicial de la Federacion

Capitulo cuarto Los consejos consultivos y los consejos de participacion
ciudadana

Marco constitucional

Argentina

España

Mexico

Marco jurídico federal vigente en México

Ley de Planeación

Ley Organica de la Administracion Publica Federal

Ley 30/1992 de 26 de noviembre de Regimen Jurídico de las Administraciones

Públicas y del Procedimiento Administrativo Comun de España

Los consejos consultivos y los consejos de participación ciudadana en la
administracion publica federal

Naturaleza juridica

Fundamento y motivacion

Ley reglamento decreto acuerdo y estatuto

Mexico Administracion publica centralizada

Mexico Administracion publica desconcentrada

Mexico Administracion publica descentralizada

Mexico Organismos constitucionales autonomos

Argentina

España

Los consejos o asambleas consultivos o de participación social o ciudadana y el derecho de acceso a la información pública

Lineamientos democraticos para los consejos o asambleas consultivos o de participación social o ciudadana

Lineamientos democraticos en los consejos o asambleas consultivos o de participación social o ciudadana ventajas y desventajas

Mexico Administración publica centralizada

Mexico Administración publica desconcentrada

Mexico Administración publica descentralizada

Mexico Organismos constitucionales autonomos

Argentina

España

Anexo Criterios del Poder Judicial de la Federacion

Conclusiones

Bibliografia

INTRODUCCIÓN

Constitución, derechos fundamentales y participación son conceptos que pueden ser ajenos a un sistema o forma de gobierno, pero ciertamente no lo será aludiendo a la democracia. A *contrario sensu*, la democracia tiene implícita o le son propios elementos como Constitución, derechos fundamentales y participación, de tal suerte que si así no lo es no se hace referencia a la democracia o no es democracia. La idea de democracia como sistema de gobierno y, además, como forma de vida, se expande a sedes y ámbitos distintos a los político-electorales. Esos otros espacios de la vida pública no son ajenos a bases democráticas cuyas directrices son las reglas, principios y valores de la democracia en su contexto político, por excelencia.

En la democracia entre los mecanismos posibles para la participación de los ciudadanos y de la sociedad en los asuntos estatales, gubernamentales y sociales, bajo la división y el control del poder y el reconocimiento y la garantía efectivos de derechos fundamentales, los consejos ciudadanizados de consulta y asesoría, así como para el fomento de la participación social y ciudadana, como órganos auxiliares en la administración pública, son alternativas de vinculación e interacción de los gobernantes con la sociedad, y viceversa, que no pueden estar por debajo de los principios y por encima de las reglas que la sociedad se ha dado en su Constitución.

Nuestro lector en las subsiguientes líneas que forman cuatro capítulos y un apartado de conclusiones, encontrará elementos para un acercamiento al derecho a participar, como un derecho fundamental y por tal integral, así cómo éste se desarrolla y garantiza en los consejos consultivos y los consejos de participación ciudadana en la administración pública federal de México a partir de la existencia o ausencia en ellos de lineamientos democráticos.

Cabe aclarar que el texto que el lector tiene en sus manos no pretende ser una crítica negativa a institución u órgano ciudadanizado en particular y tampoco a la sociedad civil; mas sí busca ser un texto sugerente para gobernantes y gobernados sobre las fortalezas y debilidades que en México hay respecto del derecho a participar y de un mecanismo de los denominados de participación ciudadana: los consejos consultivos y los consejos de participación ciudadana. Es así que, a quien lea los elementos y el resultado de nuestra investigación corresponde opinar sobre las ventajas y desventajas de la convergencia de actores de los sectores público, privado y social en nuestra democracia para un constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, como dicta nuestra Constitución.

CAPÍTULO PRIMERO

MARCO CONCEPTUAL

1.1. Hipótesis de trabajo

La democracia en sus formas directa, representativa y semidirecta implica la libertad del individuo a participar. La democracia se forma por elementos prescriptivos y descriptivos que obedecen a momentos y circunstancias específicos. La democracia actual se caracteriza por un conjunto de reglas¹ primarias o fundamentales que determinan quiénes y cómo deciden.² La democracia también se caracteriza por principios y valores que le dan contenido y sentido. Las reglas primarias al desarrollarse con principios y valores democráticos generan democraticidad en la democracia. Sin reglas y bases para la democracia no se definen derechos y condiciones de la representación;³ la democracia sin esas bases y reglas democráticas no opera.

México en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 adoptó la democracia como forma de gobierno, que continúa a la fecha en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. En nuestro país la democracia ha versado y se ha practicado prominentemente sobre cuestiones político-electorales, donde la operatividad de la democracia ha sido

¹ De acuerdo con Norberto Bobbio la democracia se caracteriza por seis condiciones universales que la distinguen como un gobierno: 1) Los ciudadanos mayores de edad sin distinción deben gozar de los derechos políticos, 2) el voto de los ciudadanos debe tener un peso igual, 3) los titulares de los derechos políticos deben ser libres en sus opiniones, lo más libres posible, 4) los ciudadanos deben ser libres en su elección, 5) en la toma de decisiones debe valer la regla de la mayoría, y 6) las mayorías deben reconocer a las minorías, su derechos y su existencia en igualdad de condiciones. SALAZAR UGARTE, Pedro. La democracia constitucional, una radiografía teórica, México, FCE - Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 137.

² En tal sentido, Bobbio refiere que la democracia se caracteriza por un conjunto de reglas primarias o fundamentales que establecen quién está autorizado para la toma de decisiones colectivas y mediante qué procedimientos. *Cfr.* BOBBIO, Norberto. El futuro de la democracia, 3ª ed., tr. de José F. Fernández Santillán, México, FCE, p. 24.

³ Un mínimo de reglas básicas que marcan los procedimientos para la toma de decisiones y de ello se definen derechos y condiciones de la representación en el sistema político. CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y Pedro Salazar Ugarte. Política y derecho (re) pensar a Bobbio, México, UNAM - SXX, 2005, p. 134.

objetivamente cuestionada. Sin embargo, de acuerdo con ideales y prácticas democráticas de otras latitudes del mundo, el gobierno mexicano se ha abierto e incluido a los ciudadanos y a la sociedad en general, aunque lentamente, mediante mecanismos e instituciones para la participación ciudadana y social en asuntos de gobierno, es decir, para el ejercicio del derecho a participar en asuntos públicos, tal es el caso de las figuras de los Consejos Consultivos y los Consejos de Participación Ciudadana (CCyCPC) en la administración pública federal que, al ser sedes claramente distintas a las político-electorales, en su existencia les son cuestionables aspectos de su integración, operación y resultados. Los CCyCPC en la administración pública federal de México son sedes para el desarrollo de la democracia, donde el individuo puede ejercitar el derecho a participar en los asuntos públicos de gobierno.

Los CCyCPC de México requieren de reglas y bases democráticas para su integración y funcionamiento, pues ante su falta son sedes en las que la democracia no opera y no se puede garantizar el derecho a participar de las personas. Luego entonces, es necesario sentar las bases y las reglas de los CCyCPC en la administración pública federal para que éstos operen democráticamente en el sistema de gobierno democrático, cumplan sus objetivos, garanticen el derecho a participar y aporten al desarrollo de la concepción de la democracia que México ha asumido en la Constitución Federal.

1.2. Objetivo

Con la tesis “El derecho a participar, los consejos consultivos y los consejos de participación ciudadana en la administración pública federal de México” pretendemos sentar, por una parte, un acercamiento al esquema doctrinal del derecho a participar como un derecho fundamental y, por otra, las reglas mínimas y las bases de éstas, democráticas, para la instauración, funcionamiento y resultados de los CCyCPC vigentes y de los venideros, por la

atención de la sociedad en sus necesidades y dirección reales, así como el funcionamiento eficiente y eficaz de la administración pública en un Estado democrático.

1.3. Justificación

La presente investigación parte del interés y dinámica actuales que la pluralidad de la sociedad mexicana manifiestan por tomar parte en los procesos de decisión y desarrollo del Estado y del gobierno, en particular en las acciones de este último en asuntos de índole civil, social, cultural, económica y administrativa, pero principalmente por el reconocimiento y respeto de derechos sociales, la satisfacción de servicios públicos y la depuración de la estructura y de la función públicas.

En las últimas décadas el Estado Mexicano y su gobierno han procurado generar canales de vinculación e interacción con la sociedad en respuesta a las acciones manifiestas para la atención de demandas y necesidades sociales, así como para rescatar las propuestas de proyección que la sociedad civil tiene para mejorar su calidad de vida, mediante mecanismos de la democracia, como lo son: la elección de representantes, la revocación de mandato, el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, la consulta ciudadana, la audiencia pública, el cabildo abierto, el presupuesto participativo, los consejos de consulta y los consejos de participación ciudadana, entre otras figuras.

Consideramos que el desahogo del ánimo del individuo participativo con el ejercicio de derecho a participar a través de mecanismos con bases constitucional y legal es una alternativa viable para la función de las instituciones públicas y para el propio desarrollo productivo del individuo en los asuntos del Estado y del gobierno, aunque debemos advertir que la libertad y posibilidad de participar no se agotan en los mecanismos y con los procedimientos contenidos expresamente en la Constitución y en las leyes.

No obstante que los mecanismos de participación son distintos en el fin y el medio de desarrollo, de entre ellos consideramos que en la actualidad los CCyCPC constituyen una alternativa que posibilita al individuo a ser parte en la deliberación y toma de decisiones en los asuntos de gobierno; así como ser vías que permiten la interacción y convergencia entre el gobierno y la sociedad bajo esquemas propositivos y cooperativos, y no de oposición, resistencia o meramente pasivos.

En México durante el periodo de gobierno 2000-2006 en la administración pública federal se incrementaron los espacios institucionales en los que la sociedad civil organizada tiene la posibilidad de vincularse directa o indirectamente e interactuar con actores públicos sobre temas y acciones específicos de gobierno, cuyo sustento es el Plan Nacional de Desarrollo, que tiene por fundamento el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Algunos de esos espacios en la administración pública federal de México son los CCyCPC, que constituyen una posibilidad para el desarrollo de la participación individual o colectiva en temas específicos de interés público en sede gubernamental y de índole administrativa.

En el mismo sentido, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 refiere en el apartado 5.3 la participación ciudadana, la que puede desarrollarse en dos vías: i) La colaboración de grupos sociales en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas que derivan del mismo y ii) la presencia de la sociedad en la determinación de políticas públicas; ambas vías mediante tres estrategias: a) La creación de consejos de participación ciudadana para el diseño de políticas públicas, la transparencia y la rendición de cuentas; b) la creación de comités ciudadanos independientes que participen en el establecimiento de tabuladores de salarios de los servidores públicos, y c) la promoción de mecanismos de participación ciudadana en las dependencias y entidades de la administración pública federal.

En razón de lo anterior, los CCyCPC tienen como objetivo, en lo general, la interacción de actores públicos, privados y sociales para la consulta, asesoría, propuestas, dirección y evaluación de acciones de gobierno, concernientes a las atribuciones y funciones de las instituciones federales, estatales y municipales, aunque en este trabajo sólo nos referiremos a la administración pública federal, particularmente la centralizada.

Es así que actualmente y a menos de un año de cuando fueron instaurados los diversos CCyCPC en la administración pública federal de México se han hecho notorias las críticas de la sociedad civil organizada (actores sociales y privados) desde espacios públicos, privados, sociales y, en particular, académicos, sobre la inclusión, representación y eficacia de los consejos vigentes en el gobierno federal de México. Se cuestionan los criterios discrecionales para la integración, operación y evaluación de los CCyCPC. Se afirma que los actores sociales y privados que integran los CCyCPC en la mayor de las veces sólo validan los planes, acciones y dirección de las instituciones públicas por vínculos de amistad o intereses particulares respecto de quienes los convocaron, con lo que se deja de lado el interés público de mediano y largo plazo. Se reconoce por actores sociales y privados que los gobernantes a través de mecanismos controlados, como bien lo pueden ser los CCyCPC, minimizan y utilizan la participación de la sociedad civil organizada para respaldar acciones sin valoración y evaluación alguna, lo que repercute en la planeación nacional, el aprovechamiento de los dineros públicos presentes y futuros, así como en el desarrollo y dirección del propio Estado, su gobierno y de la sociedad en su conjunto.

Por lo anterior, consideramos que al esquematizar la libertad de participación del individuo y sentar las bases del derecho a participar en México y de ello su comparación con otras constituciones en el mundo, nos acercaremos al soporte constitucional, las reglas mínimas jurídicas y las bases de éstas a seguir en la instauración y desarrollo de una mejor participación ciudadana y social. Así, al

estudiar los lineamientos democráticos para la participación ciudadana y social institucional, que bien puede ser a través de los CCyCPC, se permitirá y garantizará que los actores de los tres sectores tengan la posibilidad de agotar sus capacidades, posibilidades y propuestas para soluciones más integrales y reales, así como satisfacer las necesidades de la sociedad y el cumplimiento de los objetivos de las instituciones públicas.

Ahora, sostenemos que si bien es viable y conveniente la instauración de CCyCPC en la administración pública federal de México por cuanto son espacios de asesoría, consulta, rendición de cuentas y planeación integral sobre temas específicos, no hay certeza de que por su sola creación garanticen en ellos mismos la igualdad, inclusión, transparencia y rendición de cuentas; es decir, que sean democráticos y que tengan efectos positivos en su pertenencia, operación y resultados.

Luego entonces, si son importantes la opinión y evaluación que emergen de los CCyCPC para el desarrollo institucional del país, el funcionamiento de la administración pública, las acciones de gobierno y la dirección de la sociedad, es necesario asentar los mínimos jurídicos con los que esos órganos se constituyan, operen y aporten democráticamente al Estado y su gobierno, en particular a la administración pública.

1.4. Metodología a seguir

1.4.1. El tipo de estudio

El presente estudio lo desarrollaremos en cuatro capítulos desde tres puntos de vista: exploratorio, comparativo y propositivo.

Estudio exploratorio: Examinaremos el derecho a participar, los consejos consultivos y los consejos de participación ciudadana, los cuales han sido poco abordados en sus contextos doctrinal y jurídico, para así poder llegar a un

marco teórico del derecho a participar y de los lineamientos de los CCyCPC en la administración pública para que lleguen a ser más democráticos y sean eficaces en la democracia.

Estudio comparativo: Expondremos las semejanzas y/o diferencias existentes del derecho a participar en el marco de las constituciones de México, Argentina y España. Así, compararemos los parámetros y el desarrollo jurídico y democrático de los CCyCPC de México, Argentina y España.

Estudio propositivo: Ofreceremos un acercamiento a lo que consideramos la posición jurídica y construcción doctrinal del derecho a participar en México. Además, otorgamos una somera explicación de la figura de los CCyCPC como órganos ciudadanizados de gobierno y como un mecanismo de los denominados de participación ciudadana. También, propondremos los lineamientos para que los CCyCPC se constituyan y funcionen democráticamente a partir de determinados indicadores democráticos.

1.4.2. El método

El método empleado de nuestra investigación es el deductivo; es decir, iremos de las generalidades jurídicas y sociológicas del derecho a participar y de la participación ciudadana y social hasta su desarrollo formal mediante sedes, mecanismos y sujetos específicos.

En el capítulo primero, “Marco conceptual”, explicamos los conceptos aplicados en la investigación para el mejor entendimiento del tema de tesis. Abordamos el concepto de democracia, sus reglas mínimas, principios y valores, así como su clasificación; el proceso de conexión y desarrollo de la interacción institucional de actores de los sectores público, privado y social, es decir, la gobernanza; la participación y sus formas; la administración pública y su clasificación, y el concepto de CCyCPC. Además, agregamos, al igual que a los

capítulos tercero y cuarto, un anexo que contiene algunos criterios del Poder Judicial de México sobre el derecho a participar y los consejos de gobierno ciudadanizados.

En el capítulo segundo, “Antecedentes constitucionales del derecho a participar y de los consejos en México”, para una mejor comprensión del tema de análisis, explicamos de inicio qué es una Constitución, qué significa e implica constitucionalizar un derecho y qué son los derechos fundamentales y las garantías individuales. Después, recabamos de entre los antecedentes constitucionales de México las bases del derecho a participar y de los Consejos en general como órganos colegiados reconocidos a nivel constitucional. La exposición la realizamos bajo cuatro indicadores: 1. *Aspectos a considerar*: contiene datos constitucionales sobre la forma de Estado y de gobierno, la división de poderes, el papel de la religión y referencias de otros derechos fundamentales de apoyo al de nuestro tema; 2. *Derecho a participar*: contienen la descripción del derecho a participar en la Constitución por cuanto a los sujetos, materias, formas, instituciones y ámbitos de ejercicio; 3. *Restricciones y límites*: contiene las restricciones y límites al derecho a participar en el marco constitucional por cuanto a los sujetos, requisitos, materia y competencia, y 4. *Consejo*: contiene la descripción de la figura del Consejo como un órgano colegido depositado en el texto constitucional.

En el capítulo tercero, “Derecho a participar”, anotamos brevemente una base conceptual del derecho a participar. Así, consideramos los referentes del derecho a participar en algunos tratados, convenciones, declaraciones, pactos y cartas internacionales, limitándonos a identificar su descripción. También, abordamos el derecho a participar en el marco de las constituciones federales vigentes de México, Argentina y España, bajo cuatro indicadores: 1. *Aspectos a considerar*: contiene el soporte constitucional de: libertad de expresión, derecho a la información, derecho de petición, libertad de reunión, libertad de asociación, garantía de audiencia y garantía de legalidad, así como la

descripción de la forma de Estado y gobierno, la reforma constitucional y la jerarquía de las leyes; 2. *Derecho a participar*: contienen la descripción del derecho a participar en la Constitución por cuanto a los sujetos, materias, formas, instituciones y ámbitos de ejercicio; 3. *Restricciones y límites*: contiene la restricciones y límites constitucionales al derecho a participar, y 4. *Ámbito jurisdiccional*: contiene el señalamiento de la protección jurisdiccional del derecho a participar mediante el juicio de amparo o de garantías.

En el capítulo cuarto, “Los consejos consultivos y los consejos de participación ciudadana”, exponemos la figura del Consejo en general, que se diferencia de los consejos de nuestro estudio, depositada en los textos vigentes de las constituciones de México, Argentina y España. Así, entramos a la muestra del soporte legal de los CCyCPC en México a partir del análisis de la Ley de Planeación y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pero además anotamos algunos aspectos de la Ley 30/1992 de España mediante la que se regula la constitución y funcionamiento de los órganos colegiados en las Administraciones Públicas de aquel país. Enseguida, pasamos a tratar de los CCyCPC su naturaleza jurídica y su fundamento y motivación por cuanto a la ley, reglamento, decreto, acuerdo o estatuto que le da origen a nueve muestras de esos órganos en la administración pública centralizada, tres de la desconcentrada, tres de la descentralizada y uno de un organismo constitucional autónomo de México, así como dos muestras CCyCPC de Argentina y dos de España. Igualmente, abordamos el tema del derecho de acceso a la información y su garantía en las figuras de nuestro estudio. Para concluir, de entrada, definimos y explicamos una propuesta de los lineamientos democráticos para los consejos o asambleas consultivos o de participación social y/o ciudadana bajo once indicadores, y, después, exponemos la forma en como se agotan los indicadores de los lineamientos democráticos propuestos en once muestras de CCyCPC de México y una de Argentina y otra de España, de tal forma que exponemos a manera de conclusiones previas nuestro análisis

de las ventajas y desventajas entre los CCyCPC de México y de éstos frente a los de Argentina y España.

Finalmente, nuestras conclusiones que se forman por quince puntos concretos.

1.5. Democracia

Para referir la democracia es necesario atender a momentos específicos y de éstos las circunstancias diversas que influyeron e influyen en lo político, social, económico y cultural para el juicio y valoración de qué es, qué puede ser o qué debe ser.⁴ En tal sentido, la democracia ha sido definida de diversas maneras y con diversos contenidos por lo que se ha asumido como un término multivoco.⁵

Es común definir a la democracia por su significado etimológico: *kratos* – poder, y, *demos* – del pueblo, lo que sólo comprende el significado de la voz, se explica el nombre, es decir, su significado etimológico, pero no así el complejo, o sea “entender a cuál realidad corresponde ni como están construidas y funcionan las democracias posibles”.⁶

Norberto Bobbio señaló que el término democracia desde los clásicos hasta nuestros días es empleado para designar una forma de gobierno, o sea una de las formas en las que se puede ejercer el poder político;⁷ esto es, la democracia es una forma de gobierno (la organización del poder político: mando y dirección) donde el pueblo gobierna y es gobernado, lo que en términos de teoría política implica apelar a la soberanía popular, es decir, al pueblo soberano (el conjunto de los ciudadanos) investido de poder político.

⁴ Vid. SARTORI, Giovanni. *¿Que es la democracia?*, tr. Gonzáles Rodríguez miguel Ángel y María Cristina Pastellini Salomón, México, Taurus, 2004, pp. 21 ss.

⁵ PATIÓ CAMARENA, Javier. *Nuevo derecho electoral mexicano 2006*, México, UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 21.

⁶ SARTORI, Giovanni. *Op. cit.*, p. 21.

⁷ BOBBIO, Norberto. *Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política*, tr. José F. Fernández Santillán, México, FCE, 1989, p. 188.

Pues bien, la democracia, como un término prominentemente político, para su estudio se desarrolla en dos vertientes: i) La descriptiva, o sea el contenido o fondo, y ii) la prescriptiva, o sea las reglas o forma, es decir, los ideales y la realidad, respectivamente,⁸ ambos aspectos que trataremos a continuación, aunque iniciaremos con la prescriptiva para después abordar la descriptiva por así convenir a nuestra investigación.

La Real Academia Española se refiere a la democracia como la doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno. Alude al predominio del pueblo en el gobierno político de un Estado.

Entre los clásicos la democracia como forma de gobierno se entendió, a partir del análisis de *quién gobierna*, como el gobierno de muchos o de la mayoría, distinguiéndose del gobierno de pocos, o sea la aristocracia, y del gobierno de uno sólo, o sea la monarquía. También, entre los clásicos la democracia se consideró, a partir del análisis de *cómo se gobierna*, como una forma buena de gobierno, distinguiéndose de la tiranía, o sea el gobierno malo de uno, de la oligarquía, o sea el gobierno malo de pocos, y de la oclocracia, o sea la forma mala del gobierno de muchos;⁹ así, con el mismo punto de análisis, la democracia fue vista como la menos buena de entre las formas buenas de gobierno y la menos mala de entre las formas malas de gobierno.

Platón consideró a la democracia como la peor de entre las formas buenas, pero, también, la mejor de entre las formas malas de gobierno, es decir, una forma mala o corrupta, a partir del tipo de dirigente de esa forma de gobierno. Aristóteles señaló a la democracia como la forma de gobierno del mayor número pero hacia el interés de los pobres, una forma mala de gobierno, que era opuesta a la *Politeia*, o sea el gobierno del mayor número con un interés

⁸ CORDOVA VIANELLO, Lorenzo (coord.). Norberto Bobbio: cuatro interpretaciones, México, UNAM – Pontificia Universidad Católica del Perú, 2006, pp. 21 ss.

⁹ BOBBIO, Norberto. Teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político, tr. José F. Fernández Santillán, México, FCE, 1989, p. 18.

bueno, atendiendo al interés general, es decir, al interés público. Para Polibio la democracia fue lo que Aristóteles denominó *Politia*, o sea una forma de gobierno positiva y en la que se consideró costumbre y tradición venerar a los dioses, honrar a los padres, reverenciar a los ancianos y obedecer las leyes, lo que consideró opuesto a la olocracia, es decir, la turba.

Maquiavelo en su bipartición: repúblicas y principados, parte de una diferencia que denominó sustancial, pues en tanto el principado corresponde al reino, la república comprende la aristocracia y la democracia, es decir, el poder puede residir en la voluntad de uno, o sea el principado, o en la voluntad colectiva que puede ser un colegio o asamblea, o sea la república,¹⁰ en la que son necesarias reglas de procedimiento para el desarrollo de la voluntad colectiva.

Rosseau consideró que sólo hay una forma de Estado, el que se basa en la soberanía popular, o sea la república, pero que tiene diferentes maneras de acuerdo a quién o a quiénes sea confiado el poder ejecutivo, esto es, a uno, a pocos o a muchos, pero donde es el soberano quien toma directamente esa decisión.

Bodino consideró a la democracia como lo mismo que régimen popular, la forma de gobierno en la que el pueblo o su mayoría en asamblea tienen el poder soberano, es decir, el poder del pueblo para hacer leyes.

Montesquieu señaló a la democracia como parte del gobierno republicano, en donde todo el pueblo o la mayor parte tienen el poder supremo. Diferenció a la democracia, por un aparte, del gobierno monárquico, o sea el gobierno de uno solo y con sujeción a las leyes, y, por otra, del gobierno despótico, o sea el gobierno sin leyes. Montesquieu distinguió la forma de gobierno descriptiva: república, monarquía y despotismo, de la forma de gobierno prescriptiva: moderados y despóticos.

¹⁰ *Íbidem*, pp. 64-66.

Para Lions la democracia es el “régimen político que se caracteriza por la participación de los ciudadanos en la organización y ejercicio del poder político”.¹¹

Dahl refiere a la democracia como el “régimen político que se distingue por la garantía real de la más amplia participación política de la población adulta femenina y masculina y por la posibilidad de disenso y oposición”,¹² pero que constituye un “régimen concretamente caracterizado por reglas e instituciones que contemplan o bien equilibran diferentes aspectos”.¹³

Sartori señala a la democracia como el “sistema o regímenes políticos en los que el pueblo manda”.¹⁴

De la Madrid define la democracia como

La organización política mediante la cual la ciudadanía interviene activamente en la definición de su régimen político, en la integración de los órganos de gobierno y en la definición y ejecución de las políticas públicas y en la vigilancia de su cumplimiento.¹⁵

Greppi anota que la democracia “se refiere antes que nada a un régimen político, a un particular régimen político caracterizado por la presencia de reglas para la adopción de decisiones”.¹⁶

Hasta aquí, por una parte, las definiciones de democracia coinciden en que es una forma de gobierno, aunque varían en los elementos para su construcción.

¹¹ LIONS, Monique, “Democracia”. Diccionario Jurídico Mexicano, 14 ed., México, Porrúa – UNAM - Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, D-H, p. 892.

¹² Cit. por MORLINO, Leonardo. Democracias y democratizaciones, tr. Cansino César e Israel Covarrubias, México, Centro de Estudios de Política Comparada A. C., 2005, p. 35.

¹³ *Íbidem*, p. 41.

¹⁴ SARTORI, Giovanni. *Op. cit.*, p. 33.

¹⁵ DE LA MADRID HURTADO, Miguel. Constitución, estado de derecho y democracia, México, UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 117.

¹⁶ CORDOVA VIANELLO, Lorenzo y Pedro Salazar Ugarte. *Op. cit.*, nota 3, p. 132.

Por otra, la democracia de ser un término político tiende y posibilita a la integración del individuo no solo en el contexto político-electoral sino también en el contexto civil, económico, cultural, social y administrativo de gobierno, es decir, en los demás asuntos públicos.

Cabe señalar que aún cuando en la actualidad encontramos el término democracia con diversos calificativos, estos son una verdad parcial de lo que implica el complejo de la democracia, de tal suerte que la democracia con calificativos es vista como democracias pequeñas “que amplían y complementan la democracia en sentido político”,¹⁷ donde la democracia política es supraordenada y condicionante y la democracia con calificativos es subordinada o condicionada, es decir, si falta la democracia mayor fácilmente también las democracias menores.¹⁸

En los actuales Estados constitucionales democráticos, la democracia ha sido definida en el derecho positivo, particularmente en la norma fundamental, como es el caso de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la que el artículo 3o, fracción II, inciso a), describe a la democracia como una estructura jurídica y un régimen político, además de ser “un sistema de vida que se funda en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”, lo que significa que la democracia no se agota con la elección de los representantes en cada periodo establecido, sino que se asume más allá del ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos.

No obstante, para nuestros fines, nos apegaremos a la propuesta mínima que para referirse a la democracia anotó Norberto Bobbio. Para él la democracia se caracteriza [mas no es en si misma] por un conjunto de reglas primarias o fundamentales que establecen simple y sencillamente quién está autorizado

¹⁷ SARTORI, Giovanni. *Op. cit.*, p. 27.

¹⁸ *Ibidem*, pp. 27 y 28.

para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos,¹⁹ a partir de que

1] Se observa que ningún grupo humano puede subsistir sin tomar decisiones, y que no es posible llegar a decisiones reconocidas como “colectivas” mientras no exista algún procedimiento público que permita identificarlas; 2] Se observa también que la existencia de reglas predeterminadas sobre la distribución y condiciones de ejercicio del poder político facilita y simplifica el proceso de reconocimiento y aceptación de las decisiones; 3] En virtud de ello, se dice que la racionalidad de los procedimientos de decisión dependen de su capacidad para producir decisiones aceptables, que generan el máximo consenso y el mínimo de violencia; 4] Desde este punto de vista, la racionalidad de los procedimientos no tiene por qué coincidir necesariamente con la racionalidad de los contenidos de las decisiones.

Aunado a lo anterior y siguiendo a Andrea Greppi, la democracia involucra conductas, ideales y valores, pero cuando decimos democracia hacemos referencia a otra cosa, a aquello que hace que una práctica sea democrática o no lo sea, es decir, la reglas mínimas que constituyen el juego (método) democrático.²⁰

En suma, la democracia se refiere a un régimen caracterizado por reglas, es decir, *un régimen o sistema de gobierno²¹ mediante la participación individual o colectiva, principalmente de los ciudadanos, para la determinación, deliberación y decisión en la organización y ejercicio del poder público, que parte de reglas,*

¹⁹ BOBBIO, Norberto. *Op. cit.*, nota 2, p. 24.

²⁰ Consideramos oportuno anotar que “para que una regla exista tiene que haber alguien que esté en disposición de reconocerla y seguirla, y eso depende cuando menos de dos cosas: de que la regla pueda desempeñar con éxito alguna función y de que los ciudadanos cuenten con razones para jugar el juego que la regla establece y no otro”. CORDOVA VIANELLO, Lorenzo y Pedro Salazar Ugarte. *Op. cit.*, nota 3, p. 139.

²¹ La Real Academia Española define la palabra régimen como el conjunto de normas que gobiernan o rigen una cosa o una actividad. La voz sistema la define como el conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente enlazados entre sí o bien, el conjunto de cosas que relacionadas entre sí ordenadamente contribuyen a determinado objeto. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de la Lengua Española*, 22 ed., en <http://buscon.rae.es/drae/>

principios y valores que determinan cómo se organiza y la forma en que se debe ejercer.

1.5.1. Las reglas mínimas

¿Cuáles son las reglas mínimas que caracterizan a la democracia? Para Rosseau en el Contrato Social hay condiciones necesarias para que haya una democracia, aunque son difíciles de reunir: i) Un Estado muy pequeño, en donde se pudiera reunir el pueblo y en donde cada ciudadano pueda sin dificultad conocer a los demás; ii) sencillez de costumbres que prevenga o resuelva con anticipación la multitud de negocios y de deliberaciones espinosas; iii) igualdad en los rangos y en las fortunas, y iv) poco o ningún lujo.²²

Leonardo Morlino anotó que los aspectos (normas e instituciones) mínimos que distinguen a un régimen democrático son, entre otros: i) Reglas formales o procedimientos que disciplinan el voto de sufragio universal: las elecciones libres, correctas, competidas y periódicas; ii) una estructura decisional y de control seleccionada por las normas anotadas, que corresponden por lo general a una asamblea parlamentaria; iii) un primer ministro o un gobierno responsable hacia el parlamento o surgido de una elección directa por parte del cuerpo electoral, y iv) estructuras de intermediación representadas por los partidos y las organizaciones de interés. Por otra parte, en una perspectiva empírica, Morlino señaló que los pocos aspectos (elementos) controlables (lo cual es determinante en un marco de libertades) y esenciales con los que puede considerarse un régimen como democrático, son: i) Sufragio universal, masculino y femenino; ii) elecciones libres, competidas, periódicas y correctas; iii) más de un partido, y iv) fuentes de información, diferentes y alternas.²³

²² BOBBIO, Norberto. *Op. cit.*, nota 2, p. 59.

²³ MORLINO, Leonardo. *Op. cit.*, pp. 37-42.

Monique Lions afirma que la actual democracia liberal tiene por rasgos esenciales: i) Elección de los gobernantes por lo gobernados; ii) separación o colaboración de poderes; iii) garantía de los derechos individuales y las libertades fundamentales; iv) pluripartidismo, y v) derechos sociales y derechos económicos.²⁴

Iván Escobar considera que son condiciones indispensables de la (actual) democracia representativa de tipo liberal: i) El principio de soberanía popular; ii) el principio de la representación popular (elecciones periódicas y libres por el pueblo soberano); iii) consagración constitucional de derechos y libertades; iv) separación de poderes y competencias; v) una constitución como norma superior, estricta y rígida, y vi) un sistema pluripartidista protegido por el principio de igualdad.²⁵

Andrea Greppi considera que en las normas que configuran el poder democrático hay “normas genuinas” que en su ausencia no sería posible conocer la voluntad [dice] del cuerpo político, esas son, entre otras: i) El ejercicio del derecho de sufragio y ii) los procedimientos para la separación y funcionamiento de los poderes del Estado.²⁶

Para Norberto Bobbio los procedimientos (condiciones) universales que caracterizan al gobierno democrático son seis, a saber:

- a) Todos los ciudadanos mayores de edad sin distinción de raza, religión, condición económica o sexo deben gozar de derechos políticos (cada uno debe gozar del derecho a expresar su opinión o escoger a quien la exprese por él); b) el voto de los ciudadanos debe tener un peso igual; c) todos los titulares de derechos políticos deben ser libres de votar siguiendo sus propias opiniones,

²⁴ LIONS, Monique, “Democracia”. *Op. cit.*, nota 11, p. 893.

²⁵ CONCHA CANTÚ, Hugo A. (coord). Sistema representativo y democracia semidirecta, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 135.

²⁶ COORDOVA VIANELLO, Lorenzo y Pedro Salazar Ugarte. *Op. cit.*, nota 3, pp. 135 y 136.

las cuales deben formarse lo más libremente posible, es decir, en una competencia libre entre grupos políticos organizados en competencia recíproca; d) los ciudadanos también deben ser libres en el sentido de que deben estar en condiciones de escoger entre soluciones diferentes, es decir, entre partidos que tengan programas distintos y alternativos; e) tanto para la elección como para las decisiones colectivas, debe valer la regla de la mayoría numérica; f) ninguna decisión adoptada por mayoría debe limitar los derechos de la minoría, en particular el derecho a convertirse a su vez en mayoría en igualdad de condiciones.²⁷

Así las cosas, para materializar la construcción de la democracia ideal deben asentarse esos mínimos fundamentales, reglas que permitirían construir las democracias posibles, las que podemos resumir en:

- a) Separación y organización de los poderes;
- b) Principios de igualdad y de libertad;
- c) La elección de quien(es) representará(n);
- d) El sufragio universal (de mujeres y hombres);
- e) Elecciones libres, competidas y periódicas;
- f) La regla de la mayoría para la toma de decisiones, así como el reconocimiento y respeto de las minorías;
- g) Responsabilidades de los gobernantes y de quien toma las decisiones;
- h) Fuentes de información diferentes y alternas, y
- i) Rendición de cuentas.

1.5.2. Las bases y directrices de las reglas mínimas

¿Cuáles son las bases y directrices de aquellas reglas mínimas democráticas? Los principios y valores democráticos son la base y directrices de las reglas para la democracia, elementos de fondo que sirven para la dirección y el mejor

²⁷ SALAZAR UGARTE, Pedro. *Op. cit.*, nota 1, p. 137.

desarrollo de las reglas y los procedimientos democráticos. En las democracias actuales y posibles son básicos principios como el de mayoría, de representación, de legalidad, y de transparencia y rendición de cuentas, éstos como normas o ideas fundamentales que deben regir el pensamiento o la conducta de quienes participan. Así, valores como el de libertad, igualdad, fraternidad y tolerancia son aspectos que gradúan la utilidad y aptitud del individuo y los procedimientos de la democracia, es decir, que den un valor para definir qué es democrático y qué más democrático.

1.5.2.1. El principio de la mayoría

El principio de la mayoría es un procedimiento unificador democrático para la toma de decisiones en sociedades o grupos grandes y complejos con intereses y opiniones diversas, posiblemente contrarios, donde la ausencia de la unanimidad en la adopción de decisiones lleva a la toma de ellas por la mayoría de los participantes.²⁸ La posibilidad de unanimidad para la toma de decisiones es compleja más no imposible.

En el juego democrático la mayoría que decide es contingente y temporal pues en tanto es resultado de un procedimiento de votación específico pueden luego quienes la integran convertirse en minoría con alternativas diversas y mayoría y minorías diferentes. Las minorías como elemento esencial de la voluntad popular y de legitimidad democrática pueden –como afirma Luis Salazar y José Woldenberg- “influir en las decisiones públicas y en su control”,²⁹ lo que es permisible por la negociación y acuerdos en el gobierno democrático. Es así que si la mayoría decide legítimamente debe considerar a las minorías (momentáneas) en las decisiones y acciones de gobierno.

²⁸ Es decir, “si el pueblo entonces no puede ponerse de acuerdo de manera unánime será necesario que sea su mayoría la que determine el curso a seguir”. SALAZAR UGARTE, Pedro y José Woldenberg. Principios y valores de la democracia, México, IFE, 2001, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, núm. 1, p. 20.

²⁹ *Íbidem*, p. 21.

1.5.2.2. El principio de representación

Es de sobra conocido que la democracia moderna, pero compleja, es a través de la representación, más no se elimina la posibilidad de su desarrollo con la intervención directa del individuo mediante mecanismos y en condiciones específicas. La representación es la base en las actuales condiciones cambiantes de índole política, social y económica en el Estado moderno; pues de lo contrario si

Un Estado que por incrementar la democracia pretendiera poner a discusión y votación todas y cada una de las medidas a tomar no sólo caería en políticas incoherentes y contradictorias, sino que también se volvería intolerable para el buen funcionamiento de la sociedad al exigir de los ciudadanos una dedicación total en las cuestiones públicas.³⁰

La representatividad, donde los individuos deciden y eligen a quienes deciden por ellos, es auxiliada por intermediarios como los partidos políticos y las agrupaciones cívico-políticas o mediante organizaciones sociales o actores sociales o privados. La representatividad como principio se desarrolla no sólo en el espacio político-electoral sino también en el social, económico, cultural y administrativo de gobierno.

1.5.2.3. El principio de legalidad

En el ejercicio de la democracia y la participación, la observancia y apego que el individuo y los poderes públicos mantengan respecto del sistema jurídico y de las instituciones emanadas de aquél, tienden al principio de legalidad; es decir, la voluntad de la mayoría y de las minorías y el ejercicio del poder público debe apegarse, como forma de garantía, a lo dispuesto en la norma fundamental y en las leyes.³¹ Aunque en este contexto resultaría perjudicial para el hombre sólo

³⁰ *Íbidem*, p. 22.

³¹ *Vid. Íbidem*, p. 42.

mantenerse en lo que Pedro Salazar ha denomina un Estado Jurídico, es decir, en un simple ordenamiento jurídico y no en un Estado de Derecho en el que se limite el poder y sean reconocidos y protegidos los derechos fundamentales de cada individuo.³²

Así pues, en la participación democrática la legalidad como un principio se refiere a la atención y solución de los asuntos políticos electorales y demás públicos mediante el apego a la Constitución, las leyes y la jurisprudencia.

1.5.2.4. El principio de transparencia y rendición de cuentas

La transparencia se refiere a la permanente apertura de la información que está en posesión de las entidades públicas para su escrutinio por la sociedad. La transparencia tiene dos vías: por una parte, implica del Estado hacer públicos los actos que realiza y la información que posee, y, por otra, la posibilidad del individuo de acceder a esa información; en pocas palabras, “poner la información en disposición de la sociedad”.³³ Luego entonces, la transparencia como principio implica la apertura de la información y el aumento de esa práctica por el Estado y los gobernados. Es así que para la democracia “el fomento de la transparencia resulta indispensable para garantizar su efectividad y permanencia”.³⁴

La rendición de cuentas como un principio se refiere al acto por el que los servidores públicos hacen pública la actividad e información de su función pública, en el que hay necesariamente destinatarios para esa información, que son los ciudadanos principalmente.

³² SALAZAR UGARTE, Pedro. Democracia y Cultura de la Legalidad, México, IFE, 2006, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, núm. 25, p. 20.

³³ VILLANUEVA VILLANUEVA, Ernesto (coord.). Diccionario de Derecho de la Información, México, Porrúa - UNAM, 2006, p. 609.

³⁴ VILLANUEVA VILLANUEVA, Ernesto. Derecho de Acceso a la Información en el Mundo, México, Porrúa – UNAM – IJ - Cámara de Diputados, 2006, p. 26.

1.5.2.5. El valor de la libertad

La libertad entendida como la posibilidad de actuar legítimamente sin más interferencias, impedimentos o sanciones que los establecidos en el sistema jurídico estatal o, posiblemente, uno regional o internacional.

La libertad como valor se sustenta en la libertad que no afecte, limite o anule de manera ilegítima las libertades de los demás; esto es, no una libertad absoluta e ilimitada, sino una regulada o bien apegada a los Tratados Internacionales, las constituciones de los estados y demás normas que de ellas emanen.

La libertad en el contexto de la democracia moderna (de sistema constitucional democrático) es en parte la posibilidad de elegir en un abanico de oportunidades y aún cuando sólo haya una, pues esa libertad de elegir se traduce en aceptar o rechazar esa única. La libertad de elegir es la base. En el Estado el valor de la libertad apela a la idea de soberanía popular por decisiones legítimas. La libertad de participación como un derecho se considera en sí misma una posibilidad de hacer y un agregado democrático que maximiza el desarrollo de prácticas democráticas.

1.5.2.6. El valor de la igualdad

Considerada como igualdad jurídica, que en el sistema jurídico marca qué es político-electoral, cultural, económico y social y quiénes participan de ello en igualdad de condiciones. Supone igualdad del individuo en condiciones formales, o sea jurídicas, y no así igualdad a partir de diferencias físicas, económicas, de creencia o preferencia.

1.5.2.7. El valor de la fraternidad

La fraternidad como valor en la democracia significa que a partir de que los hombres tienen un fin común,³⁵ éstos a pesar de sus diferencias y posible conflicto de intereses y de opiniones se deben conductas cooperativas o cuando menos no perjudiciales entre ellos, pues no son enemigos por las divergencias (no eternas); es decir, supone que las contradicciones en tanto no son absolutas tampoco son motivo para la exclusión, sometimiento o la aniquilación de los opuestos.³⁶

Apelar a la fraternidad como valor de la democracia y sus reglas es aceptar que para el cumplimiento de objetivos a partir de las diferencias es necesario ajustarse al derecho y de forma pacífica “mediante procedimientos capaces de integrar, negociar y concertar soluciones colectivas, legítimas y aceptables para todos”.³⁷ La fraternidad en el juego democrático supone soluciones civilizadas y pacíficas entre las personas.

1.5.2.8. El valor de la tolerancia

En la búsqueda de satisfactores, ante la pluralidad de ideas y diversidad de personas por sus características, fines y medios, la tolerancia es un elemento que parte de lo racional, que implica si no el aceptar las diferencias, sí actuar sin eliminar a los otros o lo de otros, aunque no la resignación a aceptar por la fuerza lo que el otro u otros consideren. Tolerancia es aceptar que hay diferencias y a partir de ellas analizar, proponer y construir desde distintos esquemas, como minoría o mayoría, en el juego democrático.

³⁵ BOBBIO, Norberto. *Op. cit.*, nota 2, p. 49.

³⁶ SALAZAR UGARTE, Pedro. *Op. cit.*, nota 28, pp. 32 y 33.

³⁷ *Ibidem*, p. 33.

1.5.3. Las formas de la democracia

1.5.3.1. Democracia directa

“Se dice que la democracia que se practicó en Grecia se realizó mediante la participación directa de los ciudadanos”.³⁸ Como sabemos, en la Grecia antigua la *Polis* tuvo como fin las libertades, justicia y desarrollo de los ciudadanos, a quienes pertenecía la soberanía. Los ciudadanos iguales entre sí (*polita*), aunque en considerable desproporción numérica con los demás habitantes: metecos, esclavos y extranjeros. La ley fue la misma para todos los ciudadanos (*isonomia*). El ciudadano participaba directamente en los debates públicos (*isegoria*) en la *Eclessia* y en la dirección de la ciudad (*isocratia*) en la Boulè.³⁹

Afirma Giovanni Sartori que la democracia directa se [distinguió y se] distingue porque “es el propio ciudadano quien decide las cuestiones: no elige a quien decide sino que es el decidor”⁴⁰ directo.

1.5.3.2. Democracia representativa

Sin duda alguna, “todas las democracias modernas son, [...] en la práctica democracias representativas, es decir, sistemas políticos democráticos que giran en torno a la transmisión representativa del poder”,⁴¹ en donde “los gobernantes son elegidos por los ciudadanos y calificados por esto como sus representantes”.⁴²

³⁸ CONCHA CANTÚ, Hugo. *Op. cit.*, p. 429.

³⁹ LIONS, Monique, “Democracia”. *Op. cit.*, nota 11, p. 892.

⁴⁰ CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel (compilador). Democracia y representación: un debate contemporáneo, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005, p. 33.

⁴¹ *Íbidem*, p. 21.

⁴² SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, “Democracia semidirecta. *Op. cit.*, nota 11, p. 894.

Norberto Bobbio al respecto consideró que

En términos generales la expresión “democracia representativa” quiere decir que las deliberaciones colectivas, es decir, las deliberaciones que involucran a toda la colectividad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para ese fin; *eso es todo*.⁴³

Luego entonces, en la democracia representativa “el ciudadano sólo decide quien decidirá por él (quién le representará)”,⁴⁴ de tal forma que no demanda más que la elección de los representantes.

1.5.3.3. Democracia semidirecta

La democracia semidirecta o participativa es el sistema político en el que los ciudadanos, cuando menos, expresan sus opiniones sobre los asuntos que les estén sometidos,⁴⁵ en el que el individuo toma parte directa o indirectamente en la forma de la voluntad del Estado.⁴⁶

Afirma Sánchez Bringas que la democracia semidirecta “supone, además de la existencia de un sistema representativo -el pueblo eligiendo a sus gobernantes-, la participación de los ciudadanos en una decisión generalmente elaborada por sus representantes”.⁴⁷

La democracia semidirecta no es absolutamente el gobierno del pueblo o de los gobernados, pero tampoco es el gobierno sólo de los representantes elegidos por el pueblo. La democracia semidirecta es el sistema de gobierno

⁴³ BOBBIO, Norberto. *Op. cit.*, nota 2, p. 52. Las cursivas son nuestras.

⁴⁴ Sartori diferencia entre la democracia directa y la democracia representativa a partir de que en la democracia representativa el ciudadano decide quién decidirá por él y en la democracia directa es el propio ciudadano quien decide las cuestiones, no elige a quien decide sino que es el decidor. CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel. *Op. cit.*, nota 40, p. 33.

⁴⁵ LIONS, Monique, “Democracia”. *Op. cit.*, nota 11, p. 893.

⁴⁶ *Íbidem*, p. 894.

⁴⁷ *Ídem*.

democrático que considera la participación de los ciudadanos o de la sociedad en general a través de mecanismos formales y específicos en las diversas sedes del Estado y del gobierno, en las que las personas deliberan y deciden con efectos vinculantes o no sobre las decisiones y acciones de los gobernantes.

1.6. Gobernanza

Comúnmente se lee y escucha el término gobernabilidad, *governability* en inglés, que se refiere a la cualidad de gobernable, es decir, aquello que puede ser gobernado.

La gobernabilidad, vista desde el poder central, tiene como premisa que el mando de la conducción social está a cargo del Estado a través de los poderes públicos y, en particular, del Poder Ejecutivo mediante las políticas públicas y la provisión de servicios públicos.⁴⁸ La gobernabilidad supone que el gobierno está dotado de las capacidades adecuadas y es suficiente para dirigir y conducir a su sociedad hacia una vida de calidad, lo que hoy en día no sucede.

Aguilar Villanueva considera que la gobernabilidad consiste en preguntarse sobre las capacidades de gobernar del gobierno a partir de que la sociedad es reconocida como algo meramente gobernable y que no cuenta con la capacidad de autorregulación, autodesarrollo y autogobierno por considerarla subdesarrollada.⁴⁹ Es así que la gobernabilidad “es esencialmente asunto del gobierno, no de la sociedad”.⁵⁰

Por otra parte, la *governance theory* se refiere al buen gobierno bajo esquemas de eficiencia administrativa de las políticas públicas en los subniveles de gobierno de un Estado. La gobernanza implica una forma y herramienta para dar dirección a la sociedad, donde se incorporan actores política y

⁴⁸ AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE, 2006, p. 69.

⁴⁹ *Íbidem*, pp. 69 y 70.

⁵⁰ *Íbidem*, p. 71.

gubernamentalmente más autónomos de las formas gubernamentales para la toma de decisiones; se refiere e incorpora la participación de la sociedad civil o del tercer sector, es decir, se ejercita lo que comúnmente se conoce como “participación ciudadana”. Es así que la gobernanza es para la gobernación, o sea la dirección de la sociedad.

Mientras que en la gobernabilidad el flujo de las decisiones va en forma descendente, en la gobernanza se analizan y cuestionan dichos mecanismos decisorios contraponiéndolos a procesos deliberativos en lo que hoy se denomina nuevo debate democrático,⁵¹ que implica un “gobierno relacional o en redes de interacción público-privado-civil a lo largo del eje local/global”,⁵² y que llegan a los centros de decisión.

La gobernanza como proceso busca la reforma de las estructuras y procedimientos de la administración pública⁵³ a partir de la interacción de actores de los sectores público, privado y social.

1.6.1. Definición

La Real Academia Española define la palabra gobernanza como “el arte o la manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”.

Para Dan Guttman la gobernanza se refiere a la atención y actividad, un esfuerzo, de las elites en la reconstrucción social local o global que implica una reforma de las burocracias estatales desde arriba. La reforma con gobernanza

⁵¹ PRECIADO CORONADO, Jaime. “La gobernabilidad en el México post-priísta”, Gestión de las transformaciones sociales – MOST, Mesa redonda Gobernanza y gobernabilidad democráticas en México, Documento de discusión núm. 60, UNESCO, 2002, p. 7, en <http://www.unesco.org/most/dp60mexico.htm#notal>

⁵² PRATS, Joan. “Pero: qué es la gobernanza”, Gobernanza, Revista internacional para el desarrollo humano, 17 ed., febrero de 2005, en <http://www.iigov.org/gbz/article.drt?edi=14352&art=14369>

⁵³ *Ídem.*

tiene como objetivo la burocracia estatal ineficiente, disfuncional y corrupta, para lo que emplea instituciones no estatales como contrapeso y vigilante del cumplimiento de los fines públicos.⁵⁴

Aguilar Villanueva afirma que la palabra gobernanza es un concepto pos crisis. Que para hablar de gobernanza hay que citar la gobernación de la sociedad, o sea su dirección efectiva. La gobernación surge en razón de que ha sido evidente que el gobierno no es suficiente para dirigir a la sociedad con su poder soberano y autonomía decisoria, a grado tal que se ha generado desgobierno. En antaño, el gobierno dirigía y era competente y eficaz por lo que no era ajena la subordinación a sus decisiones,⁵⁵ lo que hoy en día poco sucede en muchos asuntos. La nueva forma de gobernación consiste que al decidir los objetivos de la convivencia social y las formas de coordinarse hay interdependencia y corresponsabilidad entre los sectores público, privado y social.

Luego entonces, la gobernanza es una idea bifronte pues, por una parte, considera la crisis de los gobiernos y las formas antiguas de dirección de la sociedad; por otra, mira un perfil de sociedad a partir de nuevos actores colectivos más independientes e interdependientes sobre sus actividades, con lo que se logra marcar una nueva forma de gobernar en el actual contexto social. Es así que la gobernanza parte de la descomposición a la recomposición de la dirección de la sociedad a través de la construcción de nuevas relaciones entre el gobierno y los actores colectivos de la pluralidad actual.

La gobernanza contiene una dimensión valorativa y una técnica. La dimensión valorativa de la gobernanza implica la desvalorización del presente social, pues es negativo, se opone o es carente respecto de la situación mejor valorada o deseada; ésta puede plasmarse en normas éticas y jurídicas. La dimensión técnica es el aseguramiento de la eficacia y eficiencia de la acción mediante

⁵⁴ GUTTMAN, Dan. "De gobierno a gobernanza, la nueva ideología de la rendición de cuentas, sus conflictos, sus defectos y sus características", Gestión y Política Pública, México, CIDE, 2004, volumen XIII, núm. 1, p. 6.

⁵⁵ AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. *Op. cit.*, nota 48, p. 80.

normas técnicas y procedimientos gerenciales para el aseguramiento de la efectuada. ⁵⁶

En pocas palabras, la gobernación/gobernanza es el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia - fundamentales y coyunturales- y las formas de coordinarse para realizarlos; esto es, la dirección de la sociedad y la capacidad de dirección. La gobernanza no se limita a la interacción de actores diversos, más bien es la cohesión de esos actores para la toma de decisiones y su (mejor) desarrollo.

1.6.2. Características

La gobernanza se caracteriza –siguiendo a Aguilar Villanueva- por: a) Mayor capacidad de influencia y decisión de actores no gubernamentales; b) la influencia de esos actores para la instrumentación y orientación de políticas públicas y servicios públicos; c) una nueva relación gobierno sociedad a partir de su asociación y coordinación en la implementación de políticas públicas y la prestación de servicios públicos; d) la institucionalización formal de organizaciones sociales y privadas para la atención de necesidades, la solución de problemas y la prestación de servicios, y e) la apertura de las autoridades y sedes públicas, principalmente las de crecimiento económico y desarrollo social. ⁵⁷

1.6.3. Elementos

Como ya anotamos, la gobernanza supone, por una parte, la intención de la sociedad o la intencionalidad social y, por otra, la capacidad de convertir esa intención en realidad, es decir, tiene una dimensión valorativa y otra factual o técnica.

⁵⁶ AGUILAR VILLANUEVA, Luis, F. “La gobernanza: su concepto”, Diplomado en Gobernanza y Participación Ciudadana, Sesión 1: Gobernanza: origen y evolución del concepto, 19 de septiembre de 2006.

⁵⁷ AGUILAR VILLANUEVA, Luis. *Op. cit.*, nota 48, pp. 84 y 85.

¿Con qué elementos se materializan las dimensiones valorativa u factual para crear gobernanza? De acuerdo con Aguilar Villanueva, son las normas éticas y jurídicas de convivencia las que aseguren la cohesión social en la dimensión valorativa. Las normas técnicas y los procedimientos gerenciales asegurarán la realización de lo deseado en la dimensión factual; ambos campos tienen una carga necesaria de principios valorativos que repercuten en la estructura institucional y en la técnica.

Así las cosas, la gobernanza tiene como elementos:

- La intervención cooperativa de actores de los sectores público, privado y social para la toma de las decisiones.
- Bases jurídicas a partir de las cuales la interacción de los actores se desarrolla de la mejor manera y para mejores resultados.
- Normas técnicas que permitan la eficiencia y eficacia de la acción colectiva, bajo procedimientos gerenciales y la evaluación de operaciones y de su producto para el cumplimiento de objetivos.

No obstante lo anotado, hay quienes consideran que a la gobernanza no le son muy necesarias las normas o leyes (elementos) que definan y limiten la intervención y autoridad de los actores no gubernamentales en el desarrollo de fines de carácter público. Es así que la gobernanza es posible en un contexto informal y de ello pasar a normas e instituciones formalmente creadas, estructuradas y reconocidas.⁵⁸

1.6.4. El poder en la gobernanza

Por lo general se piensa que en el proceso de gobernanza son los actores sociales o privados los que tienen el poder total en su interacción con los actores públicos, lo cual es un error, pues si bien en la actual liberación

⁵⁸ GUTTMAN, Dan. *Op. cit.*, p. 7.

económica y en la democratización de los espacios públicos hay un posicionamiento de la sociedad civil organizada frente a los actores del sector público, ello no implica que ésta tome las riendas de gobierno por sobre los gobernantes democráticamente elegidos en una democracia. En la gobernanza real formal o no, con sede gubernamental o no, se forma una triada por los actores de los tres sectores que intervienen, donde uno o dos de ellos tienen mayor influencia más no el control, en atención a la necesidad del asunto o actividad que se trate con gobernanza, lo cual no significa que deje de haber un equilibrio en la cohesión de los actores de los tres sectores. En razón de lo anterior, se puede considerar que, relativamente, los actores del sector público tienen el poder y las facultades políticas, mientras que los actores del sector privado tienen mayores posibilidades de libertad económica, en tanto que los actores sociales tienen el “capital social”. Luego entonces, la gobernanza no es un proceso en el cual se da una lucha de poder por el control, más bien se entrelazan las aspiraciones, capacidades y posibilidades de los actores de los sectores de una sociedad para mejores y mayores beneficios comunes.

1.7. Las formas de participación

La Real Academia Española define el vocablo participación como la acción y efecto de participar, o el aviso o la noticia que se da a alguien. Participar es tomar, recibir, compartir o dar parte de algo.

La participación por cuanto al número de personas que la ejercen se divide en individual, o sea de un solo individuo con iniciativa propia; y en colectiva, o sea un conjunto de personas con iniciativa común que se unen por un interés afín. Por ejemplo, por una parte, el ciudadano, político o académico que a través de un medio de comunicación expresa sus opiniones respecto de cierta política de gobierno; por otra, un colectivo, asociación civil o partido político en defensa de los derechos humanos o de los derechos políticos de las mujeres.

La participación por cuanto a la materia para la que se desarrolla se divide en político-electoral y no político-electoral, o sea, esta última, cultural, económica, social y de la administración pública, es decir, la participación en asuntos públicos. Por ejemplo, por una parte, elegir o ser elegido representante popular o la revocación de mandato; por otra, la participación en consultas de programas sociales.

La participación por cuanto a la clase de sujetos se divide en social, o sea en la que participan actores sociales o lo que se conoce como sociedad civil; y en ciudadana, o sea en la que participan sólo los individuos con carácter de ciudadanos. Por ejemplo, por una parte, las consultas a grupos de la sociedad civil organizada sobre la reforma del Estado o la inseguridad en la ciudad; por otra, la consulta de una acción ejecutiva de gobierno mediante plebiscito o sobre el contenido de una ley mediante el referéndum.

La participación por cuanto a su regulación jurídica específica se divide en regulada, o sea el mecanismo y los procedimientos se encuentran asentados y descritos en la Constitución, las leyes y demás ordenamientos legales; y no regulada, o sea que el mecanismo no está específicamente señalado y descrito en algún ordenamiento legal, sin embargo están garantizadas otras libertades que protegen y delimiten el desarrollo de la participación en tanto no es descrita formalmente. Por ejemplo, por una parte, los consejos consultivos o los consejos de participación ciudadana; por otra, un grupo de vecinos manifestando su inconformidad por determinadas obras públicas o un colectivo de padres de familia que se manifiesta y actúa por mejores servicios en una escuela pública. En este apartado cabe una subclasificación: la participación institucional, es decir, aquella que tiene por sede una institución pública (materialmente hablando) en razón del mecanismo, diferenciándola de aquella participación que se da en sede distinta a una institución pública, es decir, dentro de grupos especializados o comunidades. Por ejemplo, por una parte,

los consejos consultivos y los consejos de participación ciudadana; por otra, un foro o una brigada vecinal.

La participación por el ámbito de acción se divide en nacional, o sea que el mecanismo se aplica y tiene efectos en todo el país; y en local o comunitaria, o sea que el ámbito de aplicación y los efectos del mecanismo recaen en una localidad o comunidad. Por ejemplo, por un aparte, la elección de Presidente de la República; por otra, la consulta vecinal en un Municipio en razón de un reglamento municipal.

La participación por cuanto el ánimo participativo se divide en programada, o sea que se encuentra establecido el mecanismo y planeada su realización; y espontánea, o sea que surge y se practica en el momento por circunstancias y en condiciones indeterminadas, es decir, no planeadas. Por ejemplo, por una parte, la consulta ciudadana por el Congreso de la Unión para iniciativas de su exclusiva competencia y de obligatoria consulta a la sociedad; por otra, la cooperación material y económica ante fenómenos naturales que conllevan desastre.

Finalmente, debemos reiterar que aún cuando los mecanismos y los procedimientos para el desarrollo de la participación no estén señalados y descritos en el sistema jurídico, ésta no se agota en ello, tal vez sea limitada que no es lo mismo, aunque coadyuvan otras libertades fundamentales que permiten el desarrollo del individuo participativo.

CLASIFICACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN								
TIPO DE PARTICIPACIÓN	NÚMERO DE SUJETOS		MATERIA	REGULACIÓN		SEDE	ÁMBITO	ÁNIMO
Ciudadana	Individual	Colectiva	Electoral	Regulada	No regulada	Institucional	Nacional	Programada
Social								

1.8. Administración pública

La administración pública surge de la organización de los hombres en sociedad, a partir de que a la autoridad pública se subordina el resto del grupo y otorga a aquellos la satisfacción de necesidades colectivas básicas.⁵⁹

En la época griega a la organización de gobierno se le conocía como *politeia* mientras que a las cosas inherentes a la *polis* se le denominaba *politica*. Ya la cultura románica asimiló el termino *politeia* y lo transformó a *politia* que pasó a los idiomas europeos como policía. Entre los romanos la voz administración se empleaba para referir el acto o la función de prestar un servicio a otras personas; esto es, “la satisfacción de las necesidades de la sociedad mediante un esfuerzo adicional por parte de los oficiales”.⁶⁰

En el siglo XVIII Juan Enrique von Justi apuntó que el término *Policey* (policía en alemán) tenía dos sentidos: 1) Todo lo que puede contribuir a la felicidad de los ciudadanos, la conservación del orden y de la disciplina, mediante reglamentos que les permiten una vida cómoda al procurarles las cosas necesarias para subsistir, y 2) son las leyes y reglamentos del Estado con los

⁵⁹ OSORNIO CORRES, Francisco Javier, “Administración Pública”, Diccionario Jurídico Mexicano, 4 ed., México, Porrúa – UNAM - Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, A-CH, p. 107.

⁶⁰ BACA OLAMENDI, Laura, *et. al.* Léxico de la Política, México, FLACSO – CONACYT – Fundación Heinrich Böll – FCE, 2000, p. 509.

que se afirma su poder, se hace el buen uso de la fuerza y se procura la felicidad de los súbditos en la inteligencia de que su felicidad depende de que sean administradas cosas como el comercio, la hacienda, la agricultura, etc. En ese sentido, la policía como disciplina “estaba destinada a preparar a los estadistas y funcionarios públicos para comprender el modo en que se podía incrementar el poder del Estado y acrecentar las fuerzas interiores”.⁶¹

En una concepción moderna, Bonnin a principios del siglo XIX (1808) dio al término administración pública un sentido distinto al de policía, atribuyéndole el sentido de seguridad pública a partir de la noción de administración pública del Estado con base en los derechos del hombre y del ciudadano.⁶² En tal vertiente, la administración es una cualidad del Estado y, por tanto, a partir del mismo se explica como la organización política de la sociedad, que comprende atributos complejos y se distingue por la capacidad del Estado para producir la utilidad común, en la búsqueda del desarrollo de la sociedad. Es así que el objeto de la administración pública es facilitar el desarrollo libre y perfecto del hombre en su singularidad, bajo la condición de comunidad cooperante que puede generar la sociedad misma. La administración tiene condiciones y cualidades de autoridad por lo que no se limita a un mero instrumento. La administración pública es una autoridad ejecutiva y no ordenante, “pasiva como voluntad pero activa como ejecución”, donde “gobernar es dirigir, ordenar, supervisar; administrar es obrar directamente”.⁶³ Es así que hoy en día la función administrativa suele identificarse con la actividad de prestar servicios públicos para satisfacer necesidades de la colectividad.

Omar Guerreo sobre los antecedentes de la administración pública anota que

La evidencia más nítida que se conoce se debe a Sexto Julio Frontino, un funcionario romano que estuvo a cargo de la gestión del agua potable de la

⁶¹ *Íbidem*, p. 1.

⁶² *Íbidem*, p. 2.

⁶³ *Ídem*.

ciudad. En un documento donde escribió sus labores, que se remontan al año 70 d.c., Frontino explicó que estaba desempeñando una función delegada por el emperador, cuyo objeto era la administración (*administratum*) de los acueductos de Roma.⁶⁴

¿Cómo se define la administración pública? La mayoría de los estudios para definir a la administración pública parte del análisis de las palabras que la componen: administración y pública.

El Diccionario de la Real Academia Española define la palabra administración como la acción de administrar; empleo de administrador, el equipo de gobierno que actúa bajo un presidente. Por administrar se entiende gobernar, ejercer la autoridad o el mando sobre un territorio y sobre las personas que lo habitan; dirigir una institución; ordenar, disponer, organizar la hacienda o los bienes; ejercer o desempeñar un cargo; suministrar, proporcionar o distribuir algo; graduar o dosificar el uso de algo para obtener mayor rendimiento de ello o para que produzca efecto. El término pública se refiere a aquello que es notorio, patente, manifiesto, visto o sabido por todos; lo contrapuesto a lo privado; lo perteneciente a todo el pueblo; lo común del pueblo o la ciudad.

Bonnin escribió en 1812 la voz precedente de administración pública:

La administración pública es la autoridad común que [...] ejecuta las leyes de interés general que se estatuyen sobre las relaciones necesarias de cada administrado con la sociedad, y de la sociedad con cada uno de ellos; así como sobre las personas, los bienes y las acciones, como interesantes al orden público.⁶⁵

El maestro Miguel Acosta Romero refiere que el Estado –en su desarrollo- para hacer frente a sus actividades tiene que crear agencias y unidades

⁶⁴ *Ídem.*

⁶⁵ *Ídem.*

administrativas para el cumplimiento de sus cometidos; por ello, la administración pública es la parte más dinámica de la estructura estatal que actúa de forma permanente y que se enfrenta a una problemática constante, aplicar métodos y sistemas de acuerdo con la época para la organización y coordinación de la multitud de los órganos que la componen y la relación de estos con otros de las entidades federativas y los municipios en un Estado federal.⁶⁶

De acuerdo con el Jorge Fernández Ruiz, la administración pública se refiere a las áreas del sector público del Estado que en conjunto tratan de lograr los fines del Estado mismo mediante la función administrativa, la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras públicas y la realización de otras actividades socioeconómicas de interés público.⁶⁷

No obstante, hay quienes se refieren a la administración pública de manera funcional y orgánica: “funcionalmente como un conjunto de actividades y orgánicamente como un conjunto de personas”.⁶⁸ A partir de un análisis funcional la administración pública se entiende como la realización de las actividades de los órganos que conforman el sector. Desde el punto de vista orgánico se le identifica con el Poder Ejecutivo y todos los órganos y unidades administrativas que directa o indirectamente dependen de él pues se asume que tiene a cargo la responsabilidad de la función administrativa.⁶⁹

Luego entonces, la administración pública puede ser entendida como una “estructura y proceso administrativo de las decisiones de gobierno”,⁷⁰ pero que

⁶⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de derecho administrativo, parte general, 3a ed., México, Porrúa, 2001, pp. 84 y 85.

⁶⁷ Vid. FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. Derecho administrativo y administración pública, México, Porrúa, 2006, p. 279.

⁶⁸ MARQUEZ GÓMEZ, Daniel. Función jurídica de control de la administración pública, México, UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 52.

⁶⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Op. cit.*, pp. 85 y 87.

⁷⁰ Luis F. Aguilar considera que la administración pública como estructura y proceso administrativo responde a las tendencias pública y gerencial, respectivamente. La primera que tiende a la democratización de los regímenes políticos de carácter autoritario, prerrepúblicanos

como cualquier otro ente requiere de una estructura para concretarse en la realidad, es decir, “requiere de una organización que le permita materializarse ante los ciudadanos, velar por el orden jurídico y otorgar los servicios que por ley tienen encomendados”; para ello la administración pública se organiza administrativamente en centralizada, desconcentrada y descentralizada.

1.8.1. Centralizada

El Diccionario Jurídico Mexicano refiere que la centralización administrativa implica centralizar, es decir, tomar para el gobierno central toda la autoridad.⁷¹

Para Miguel Acosta Romero centralizada es:

La organización administrativa en la cual las unidades y órganos de la Administración Pública se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico [...] con el objeto de unificar decisiones, el mando, la acción y la ejecución.⁷²

Por otra parte, Jorge Fernández Ruiz anota que la centralización administrativa implica la unidad en la ejecución de las leyes y en la gestión de los servicios, además del monopolio de las facultades de decisión, de coacción y designación de los agentes de la administración pública por parte del titular del máximo órgano administrativo del poder público.⁷³

Siguiendo a Daniel Márquez, la administración es centralizada cuando se estructuran los órganos de la función pública de manera jerarquizada. Se

y predemocráticos, a partir del despertar de los ciudadanos y de las organizaciones de la sociedad civil por el seguimiento y evaluación del ejercicio del poder público en asuntos de interés para la supervivencia, convivencia y calidad de vida personal y social. La segunda que se enfoca a la reconstrucción de la capacidad administrativa de la administración pública y de asegurar la capacidad de respuesta de las democracias a las demandas sociales por bienes, servicios y oportunidades. AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. *Op. cit.*, nota 48, pp. 40-46.

⁷¹ SANDOVAL HERNÁNDEZ, Sergio, “Centralización administrativa”. *Op. cit.*, nota 59, p. 442.

⁷² ACOSTA ROMERO, Miguel. *Op. cit.*, p. 91.

⁷³ FERNANDEZ RUIZ, Jorge. *Op. cit.*, p. 280.

caracteriza por la concentración de las atribuciones y facultades administrativas en un solo ente al que le son subordinados los demás integrantes de la organización. Los poderes económico, jurídico y político se concentran en el órgano central superior, el cual ejerce el titular de la administración. A partir de ello, la centralización parte de la concentración del poder coactivo, de los poderes de decisión y de la posibilidad de emitir órdenes, de la competencia técnica o de las atribuciones de nombramiento.⁷⁴

Miguel Acosta Romero refirió que los poderes implicados en la administración pública centralizada son: el de decisión, de nombramiento, de mando, de revisión, de vigilancia, disciplinario y para resolver conflictos de competencia.⁷⁵

1. Los de decisión, que implica orientar la solución de los negocios públicos; 2. El de nombramiento, esto es, designar a los servidores públicos al interior de la administración; 3. De mando, a través del cual emite órdenes obligatorias para sus subalternos; 4. De revisión, que le permite examinar los actos de sus subalternos, corrigiéndolos si es necesario, confirmándolos o anulándolos; 5. De vigilancia, que consiste en el control de la actuación de los servidores públicos subalternos; 6. Disciplinario, que entraña la posibilidad de sancionar el incumplimiento o cumplimiento no satisfactorio, por parte del inferior, de las tareas designadas, y 7. De resolución de problemas de competencia, para decidir quien de sus subalternos conoce de determinado asunto o, incluso, para resolverlo él mismo.⁷⁶

1.8.2. Desconcentrada

La administración pública desconcentrada está dentro de la centralizada, cuenta con organismos o dependencias propios que prestan servicios o desarrollan acciones fuera del centro de la sede del poder central, o sea en distintas regiones del territorio o bien periféricas.

⁷⁴ MARQUEZ GÓMEZ, Daniel. *Op. cit.*, p. 55.

⁷⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Op. cit.*, p. 91.

⁷⁶ MARQUEZ GÓMEZ, Daniel. *Op. cit.*, p. 55.

La desconcentración se refiere a un órgano inferior, subordinado a una secretaría o la Presidencia, que puede o no contar con personalidad jurídica y patrimonio propio y posee facultades limitadas, mientras que en la descentralización el órgano depende indirectamente del Ejecutivo Federal, tiene personalidad jurídica y patrimonio propio y cuenta con facultades más autónomas.⁷⁷ En breve, la desconcentrada está subordinada al poder jerárquico en tanto la descentralizada se encuentra fuera de la jerarquía del poder central.⁷⁸

Jorge Fernández Ruiz sobre la desconcentración administrativa señala que “consiste en el traslado parcial de la competencia y el poder decisorio de un órgano superior a uno inferior, ya sea preexistente o de nueva creación, dentro de una relación de jerarquía entre ambos”, de tal suerte que el órgano desconcentrado se encuentra en la estructura de la administración centralizada; sin embargo -precisa el autor en cita- “en la desconcentración administrativa, la normativa, la planeación y el control, permanecen centralizados, no así la tramitación y la facultad decisoria que se transfieren al órgano desconcentrado”.⁷⁹

1.8.3. Descentralizada

La descentralización administrativa es una vertiente de la organización de la administración pública.⁸⁰ La administración pública descentralizada a diferencia de la centralizada implica un estado de dependencia más no de subordinación del órgano descentralizado respecto del órgano central,⁸¹ es decir, se transfiere parte de la autoridad del gobierno central.

⁷⁷ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Op. cit.*, p. 214.

⁷⁸ NAVA NEGRETE, Alfonso, “Desconcentración”. *Op. cit.*, nota 11, p. 1091.

⁷⁹ FERNANDEZ RUIZ, Jorge. *Op. cit.*, p. 435.

⁸⁰ *Íbidem*, p. 486.

⁸¹ MARQUE GÓMEZ, Daniel. *Op. cit.*, p. 56.

Los órganos que conforman la administración pública descentralizada son creados por el Poder Legislativo o el Poder Ejecutivo mediante ley o decreto⁸² y les son propias características como personalidad jurídica, patrimonio propio, régimen jurídico propio y autonomía orgánica y funcional.⁸³ Implica una separación orgánica, administrativa y técnica.

La organización y acción administrativa descentralizada generalmente se plantea en dos vertientes: por región y por servicio. La primera se refiere a organismos creados con el objeto de atender y satisfacer las necesidades públicas de una región; la segunda implica de los órganos descentralizados prestar determinado(s) servicio(s).

Cabe mencionar que la descentralización la hay política, administrativa y económica. La descentralización de un Estado federado: federación, entidades federativas y municipios, es de carácter político y no administrativo.

1.9. Consejos consultivos y consejos de participación ciudadana

Los consejos son órganos colegiados que puede haberlos en cualquier institución pública o privada,⁸⁴ con nombres distintos y con objetivos diversos, pero con una misma función: asesorar y ser sujetos de consulta, cuyas decisiones pueden tener efectos vinculantes o no. Sin embargo, como lo

⁸² FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. *Op. cit.*, p. 486.

⁸³ Vid. NAVA NEGRETE, Alfonso, "Descentralización". *Op. cit.*, nota 11, p. 1085; MARQUEZ GÓMEZ, Daniel. *Op. cit.*, p. 56; COSTA ROMERO, Miguel. *Op. cit.*, p. 225.

⁸⁴ El maestro Jorge Barrea sobre el Consejo de Administración anotó que "es un cuerpo o grupo formado de dos o más personas, cuya función consiste en representar, dirigir, gobernar ciertos entes públicos y algunas sociedades mercantiles". El Consejo de Administración se contrapone al administrador único. El Consejo de Administración constituye colegio en el que se reúnen, deliberan y resuelven, generalmente por mayoría de votos, la toma de resoluciones y acuerdos; es un órgano de carácter social que en entes mercantiles se suma a la asamblea o junta de socios y al órgano de vigilancia. El Consejo es subordinado a la junta o asamblea, las que, según el caso, tienen la facultad de nombrar y remover a sus miembros, además de ser responsables ante ellas. Se integra por el número de miembros que se establezca en el contrato o en la ley. En el Consejo de Administración es depositan finalidades y funciones específicas por el contrato y la ley. BARRERA GRAF, José. "Consejo de Administración", *op. cit.*, nota 59, p. 639.

advertimos al inicio de nuestra investigación, nos enfocaremos a los CCyCPC en la administración pública federal, aunque referiremos principalmente algunos casos de la administración pública centralizada,⁸⁵ a partir de lo señalado en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.⁸⁶ Anotado esto, pasemos a la definición de Consejo, Consejo Consultivo y Consejo de Participación Ciudadana.

La Real Académica Española define la palabra consejo como el parecer o dictamen que se da o toma para hacer o no hacer algo.

En una perspectiva institucional, el consejo es un órgano colegiado que tiene por función la de informar sobre determinadas materias al gobierno o a la administración o bien que dirige o administra una institución pública.

Los consejos en su origen se consideraron como un “órgano superior de gobierno que asistía al rey en la administración del reino y para impartir justicia y que tomaba el nombre o materia de su competencia”.⁸⁷

Algunos antecedentes y referencias de los Consejos son el Consejo de Indias,⁸⁸ el Consejo de Inquisición, el Consejo de Estado, el Consejo de Ministros,⁸⁹ el Consejo Consultivo de la Ciudad,⁹⁰ el Consejo Consultivo Agrario,⁹¹ entre otros.

⁸⁵ El artículo 1o, segundo párrafo, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala que la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal integran la administración pública centralizada.

⁸⁶ El artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala que en el orden administrativo son dependencias del Poder Ejecutivo de la Unión: Secretaría de Gobernación; Secretaría de Relaciones Exteriores; Secretaría de la Defensa Nacional; Secretaría de Marina; Secretaría de Seguridad Pública; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría, Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Secretaría de Energía; Secretaría de Economía; Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Secretaría e Comunicaciones y Transportes; Secretaría de la Función Pública; Secretaría de Educación; Secretaría de Salud; Secretaría del Trabajo y Previsión Social; Secretaría de la Reforma Agraria; Secretaría de Turismo, y Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

⁸⁷ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Op. cit.*

⁸⁸ El José Luis Soberanes refiere que el Real Consejo de Castilla fue creado en 1367 para auxiliar al soberano en la monarquía castellanoleonese; que a partir del descubrimiento de

Los CCyCPC son órganos ciudadanizados para asesoría y consulta así como para el fomento de la participación ciudadana y social, que generalmente tienen como objeto el de analizar, opinar, proponer, consensuar, dar seguimiento y evaluar mediante recomendaciones sobre los objetivos, funcionamiento, acciones y resultados de las instituciones para las cuales fueron creados, a las que corresponden. Además, los CCyCPC por las atribuciones a ellos conferidas y no por su nombre fungen como interlocutores para la promoción de la participación de los ciudadanos y de la sociedad respecto del gobierno.

América conoció de los asuntos y negocios de las Indias, lo que significó que fuera “el más alto organismo colegiado que asesoraba al rey de España para el gobierno de las Indias...”. El Consejo de Indias se integraba por ministros, funcionarios y subalternos. Los funcionarios podían ser de justicia, hacendarios, científicos y eclesiásticos. El Consejo de Indias se conformaba por un número de entre 8 a 16 miembros. Los principales objetivos eran la defensa de la jurisprudencia real, del Regio Patronato, de la real Hacienda, de los indios y en general de todos aquellos asuntos competencia del Consejo. El Consejo de Indias era presidido con carácter de interino por un gobernador. El gran canciller prominentemente era un cargo para los ministros. Los funcionarios de justicia: escribano de Cámara de Justicia, los relatores, el abogado y procurador de pobres, el receptor de penas de cámara y/o los abogados. Los funcionarios hacendarios: el tesorero, el depositario, el cobrador y pagador y los contadores de cuentas. Los funcionarios científicos: el cronista mayor de Indias, el cosmógrafo mayor, el catedrático de matemáticas. Los eclesiásticos: el capellán y el agente de Roma. El personal subalterno: los porteros, el alcalde, el pregonero. SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis. “Consejo real y supremo de indias”, *op. cit.*, nota 59, p. 646.

⁸⁹ El Manual Barquín se refiere al Consejo de Ministros como un “cuerpo formado por los titulares de las diversas áreas de la administración, ministros o secretarios, que usualmente sesionan en forma conjunta con el jefe del gobierno, para atender asuntos particularmente importantes”. El Consejo de Ministros a Diferencia del Consejo de Gabinete no está presidido por el Jefe de Gobierno. En el Consejo de desarrollaban acciones generalmente deliberativas para asesoría o control de las funciones de gobierno a partir de su independencia respecto del jefe de gobierno al que asistía. BARQUÍN ÁVAREZ, Manuel. “Consejo de ministros”, *ibidem*, p. 643.

⁹⁰ El Braulio Ramírez define el Consejo Consultivo de la Ciudad como un órgano de colaboración de los ciudadanos para la asesoría del Jefe del Departamento del Distrito Federal sobre la administración del mismo y para la eficaz prestación de los servicios que requería o que eran necesarios para la comunidad. En el Consejo Consultivo de la Ciudad se depositaba la organización ciudadana a través de los comités de las colonias, barrios, unidades habitacionales, etc. que en su conjunto conformaban una asociación de residentes que a su vez integraban la Junta de Vecinos de cada demarcación política, de entre los cuales su presidente formaba parte del Consejo Consultivo del Distrito Federal. RAMÍREZ REYNOSO, Braulio. “Consejo consultivo de la ciudad”, *ibidem*, p. 638.

⁹¹ Por otra parte, el José Barragán señala al Consejo Consultivo Agrario como un órgano de asesoría o consulta con autonomía, pero no vinculante, incorporado al procedimiento de dotación y restitución de tierras en materia de derecho agrario. Integrado por miembros titulares y supernumerarios y estructurado por un presidente, un secretario general, una coordinación, salas regionales, estatales y otras de consultoría y coordinación. BARRAGÁN BARRAGÁN, José. “Consejo consultivo agrario”, *ibidem*, p. 637.

En otras palabras, los CCyCPC son órganos colegiados auxiliares ciudadanizados especializados para asesoría, consulta y/o vigilancia respecto de las atribuciones y acciones de organismos públicos o, de ser el caso, privados, que se caracterizan por emanar del sistema jurídico, contar con estructura orgánica y con funciones específicas, conocer de asuntos en particular, estar vinculados con el organismo al cual atienden y ser un centro plural y diverso, así como de deliberación y toma de decisiones. Además de que fomentan la participación social y/o ciudadana.

Con lo anotado es obvio que no agotamos el tema de los CCyCPC, pero si tenemos una aproximación conceptual, por lo que en el capítulo cuarto ahondaremos sobre la realidad jurídica y operativa de los Consejos o Asamblea consultivos o de participación social o ciudadana vigentes en la administración pública federal de México para llegar a las ventajas y desventajas de éstos en su integración, desarrollo y resultados.

1.10. Anexo. Criterios del Poder Judicial de la Federación

Como ya mencionamos en el apartado 1.4.2. “El método”, agregaremos a nuestra investigación en forma enunciativa algunos criterios del Poder Judicial de la Federación en torno del derecho a participar, de los consejos y de los principios que a ambos envuelven en el derecho mexicano, en la inteligencia de que el derecho y las figuras jurídicas de nuestro tema no se agotan en la literalidad de la Constitución y de las leyes, de tal suerte que la interpretación que los justiciables han realizado sobre el tema que nos ocupa forma parte del sistema jurídico y da contenido a la teoría jurídica de México sobre el derecho a participar y los CCyCPC.

- Derecho a participar

PARTICIPACIÓN CIUDADANA. EL ARTÍCULO 75 DE LA LEY RELATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, QUE ESTABLECE QUE LA ASAMBLEA CIUDADANA

SE INTEGRARÁ CON LOS HABITANTES DE LA UNIDAD TERRITORIAL, INCLUYENDO MENORES DE EDAD Y EXTRANJEROS, NO VIOLA EL DERECHO DE ASOCIACIÓN. El derecho de asociación, contenido en el artículo 9o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, implica la potestad de los individuos para unirse con el fin de constituir entidades o personas morales tendentes a la consecución de objetivos plenamente identificados, cuya realización sea constante y permanente, con la limitante de que sólo los ciudadanos de la República (mexicanos mayores de dieciocho años, en términos del artículo 34 constitucional) podrán hacerlo para tomar parte en asuntos políticos del país. Ahora bien, si se atiende a que la finalidad de la participación ciudadana consiste en solucionar los problemas de interés general de la ciudadanía perteneciente a la misma unidad territorial, así como intercambiar opiniones sobre los asuntos públicos de la ciudad en general, sin que este tipo de agrupaciones o asociaciones tenga como objetivo tomar parte en asuntos políticos, es indudable que no les son aplicables las referidas restricciones constitucionales; de ahí que el artículo 75 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, al prever que la asamblea ciudadana se integrará con los habitantes de la unidad territorial, incluyendo menores de edad y extranjeros, no viola el referido derecho constitucional, máxime que como se desprende de la exposición de motivos de la reforma al artículo 122 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993, al eliminar el requisito de ser ciudadano de la República para participar en las organizaciones ciudadanas, se pretende incluir también a los habitantes y residentes de la ciudad, independientemente de su nacionalidad y de su carácter de ciudadanos, ampliación de derechos que obedece a la importancia de reconocer que las decisiones sobre la administración de la ciudad afectan a todos sus habitantes por igual, lo que justifica que todos tengan derecho a participar. Jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXII, noviembre de 2005, novena época, pleno, tesis P./J. 138/2005, p. 113.

- Mecanismos de participación ciudadana

REFERENDUM. LA REFORMA DEL ARTICULO 402 DEL CODIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL, EN EL AÑO DE 1985, NO ES INCONSTITUCIONAL POR NO HABERSE SUJETADO A ESTA FORMA DE PARTICIPACION CIUDADANA. El referéndum y la iniciativa popular, como mecanismos de participación ciudadana, fueron incorporados al texto de la Constitución en su artículo 73, fracción VI, base segunda, por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de diciembre de mil novecientos setenta y siete y estuvieron vigentes hasta el diez de agosto de mil novecientos ochenta y siete. De acuerdo con el texto de la base segunda, vigente en el período citado, los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley se determinarían, relativos al Distrito Federal, serían sometidos al referéndum y podrían ser objeto de iniciativa popular. Durante la vigencia de esa norma se reformó el artículo 402 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, por Decreto de veintisiete de diciembre de mil novecientos ochenta y cinco (publicado en el Diario Oficial de diez de enero siguiente), sin que en el proceso legislativo se advierta que el decreto de reforma haya sido

sometido a referéndum. Sin embargo, lo anterior no implica la inconstitucionalidad de dicho proceso, porque en la norma constitucional el constituyente dejó a la legislación secundaria la determinación de los ordenamientos que debían sujetarse al referéndum y del procedimiento respectivo, cuestiones que fueron reguladas en los artículos 53 a 59 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, de los que se sigue, entre otras cosas, que el citado referéndum es obligatorio o facultativo; y que al establecer el primero de éstos el legislador tuvo en cuenta o se refirió a los ordenamientos vinculados con servicios que presta el Departamento del Distrito Federal desde el punto de vista administrativo, y no a los ordenamientos referidos a la función judicial. Por ello, si en el proceso legislativo que culminó con la reforma al artículo 402 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, no se observó el procedimiento del referéndum, ello no implica una violación de lo dispuesto por el artículo 73, fracción VI, base segunda, de la Constitución Federal, pues ese referéndum no era obligatorio sino facultativo. Tesis aislada, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. II, agosto de 1995, novena época, pleno, tesis P. XL/95, p. 76.

CAPÍTULO SEGUNDO

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DEL DERECHO A PARTICIPAR Y DE LOS CONSEJOS EN MÉXICO

En el presente capítulo abordaremos los antecedentes constitucionales del derecho a participar y de la figura de los consejos a partir de las constituciones del México independiente. Expondremos el presente capítulo bajo la directriz de cuatro indicadores: 1. *Aspectos a considerar*: contiene datos constitucionales sobre la forma de Estado y de gobierno, la división de poderes, el papel de la religión y la referencia de otros derechos fundamentales de apoyo al de nuestro tema; 2. *Derecho a participar*: contienen el derecho a participar por cuanto a los sujetos, materia, formas, instituciones y ámbito de ejercicio; 3. *Restricciones y límites*: contiene las restricciones y límites al derecho a participar en el marco constitucional por cuanto a los sujetos, requisitos, materia y competencia, y 4. *Consejo*: contiene la descripción de la figura del Consejo como órgano colegido y depositado en el texto constitucional. Previo a lo mencionado, para un mejor entendimiento del presente y siguientes capítulos responderemos tres interrogantes: ¿Qué entendemos por Constitución?, ¿por qué constitucionalizar un derecho? y ¿qué son los derechos fundamentales y las garantías individuales?

2.1. Constitución, constitucionalizar, derechos fundamentales y garantías individuales

De acuerdo con Lassalle, una Constitución es la unión de los factores reales de poder de una sociedad, que descansa en el acuerdo de la relaciones del poder existente. La Constitución la hay sin un texto que delimite y organice el poder formalmente, por lo que se asume que siempre ha habido una Constitución en cada país.¹

¹ LASSALLE, Ferdinand. ¿Qué es una constitución?, 3 ed., México, Colofón, 1990, pp. 35 s.s.

La Constitución escrita que se han dado los estados modernos es una idea reciente que divide, delimita y organiza formalmente a los factores reales de poder y establece el control y equilibrio para la protección y desarrollo del individuo.² En razón de lo anterior y de acuerdo con el texto del artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano: “toda sociedad en la que la garantía de los derechos no esté asegurada, ni determinada la separación de poderes, no tiene constitución” [escrita].

En otras palabras, la Constitución (escrita) faculta y limita a la autoridad y también reconoce y protege los derechos del hombre en su individualidad y de forma colectiva, es decir, comprende principios y reglas que organizan, gobiernan y defienden.³ Luego entonces,

... debe considerarse la Constitución como la ley fundamental y suprema del Estado, que atañe tanto a las atribuciones y límites a la autoridad como a los derechos del hombre y pueblo de un Estado. Además, la Constitución estipula los derechos y deberes tanto de los gobernantes como de los gobernados en orden a la solidaridad social.⁴

Las constituciones modernas o también llamadas leyes fundamentales se dividen en dos partes: una dogmática, que contiene los derechos fundamentales o las garantías individuales y sociales, y otra orgánica, que contienen y describe la organización del Estado.

En opinión de Pedro Salazar

Todas la Constituciones democráticas contienen: a) un catálogo de derechos fundamentales (de libertad, políticos y, en la mayoría de los casos, sociales); b) las instituciones que garantizan el principio de la división de poderes; c) las reglas que instituyen a la democracia representativa, y d) los procedimientos

² *Ídem.*

³ ARNÁIZ AMIGO, Aurora, “Constitución”. *Op. cit.*, nota 59, pp. 658 y 659.

⁴ *Íbidem*, p. 658.

para garantizar la supremacía de la Constitución (la rigidez y el control de constitucionalidad en manos de los jueces).⁵

Es así que la Constitución -en una perspectiva garantista- “se convirtió en el documento normativo en el que quedaron plasmadas las materias capitales para garantizar a las personas una vida digna en un contexto pacífico y estable”.⁶

Ahora, constitucionalizar un derecho consiste en incorporarlo al texto de la Constitución vigente de un país, en la inteligencia de que ésta como norma superior, distinta a la ley secundaria y de posible modificación rígida protege esas cuestiones en el sistema jurídico. Un derecho es constitucionalizado porque el aspecto o materia que implica y significa tiene un valor para la dignidad de las personas y una función toral en la organización democrática de los poderes y de la sociedad. Al constitucionalizar un derecho, éste se deja por encima del poder político, de la inconstancia de las mayorías⁷ y del mercado, “formulándolo en forma de regla general y por tanto confiriéndolo igualmente a todos”.⁸

Por otra parte, de acuerdo con Miguel Carbonell se protegen los intereses más vitales o importantes de las personas, aquellos que preservan los bienes básicos para poder desarrollar cualquier plan de vida de manera digna. Cuando esos bienes básicos o condiciones necesarias son protegidos por instrumentos jurídico-positivos, como son los Tratados Internacionales y la Constitución, toman el carácter de derechos fundamentales. En otras palabras, hablamos de derechos fundamentales al referirnos a la protección de los intereses más

⁵ LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio (coord.), Democracia, Transparencia y Constitución, México, UNAM – IFAI, 2006, p. VIII.

⁶ *Ídem.*

⁷ *Ídem.*

⁸ FERRAJOLI, Luigi, Sobre los derechos fundamentales y sus garantías, tr. Carbonell Miguel *et. al.*, México, CNDH, 2006, p. 8.

vitales de la persona mediante su consagración en el derecho positivo, sea en la Constitución (constitucionalización) o en Tratados Internacionales.⁹

Sobre los derechos fundamentales Luigi Ferrajoli plantea que éstos son: a) En el marco teórico jurídico: “los derechos que están adscritos universalmente a todos en cuanto personas, o en cuanto ciudadanos o personas con capacidad de obrar, y que son por tanto indisponibles e inalienables”; b) en el marco de la dogmática constitucional e internacional: “los derechos universales e indisponibles” establecidos en el derecho positivo interno de un país o en instrumentos internacionales, y c) en el marco de filosofía política: i) los derechos vitales cuya garantía son necesarios para la paz, ii) los derechos que garantizan el igual valor de las persona ante las diferencias personales, y iii) los que reconocen y protegen al más débil frente a la ley del más fuerte.¹⁰

Pero no son lo mismo los derechos fundamentales que las garantías individuales, pues los derecho fundamentales como universales, indispensables e inalienables son atribuidos directamente por las normas a toda persona por el hecho de serla, en tanto las garantías individuales, como “el medio... para garantizar algo, hacerlo eficaz o devolverlo a su estado original en caso de que haya sido tergiversado, violado, no respetado”,¹¹ son “técnicas de tutela de los derechos fundamentales”.¹² Es en razón de ello que no debemos confundir los

⁹ LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio (coord.). *Op. cit.*, nota 96, p. 4; CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel. Los derechos fundamentales en México, México, UNAM – PORRÚA – CNDH, 2005, pp. 2 - 9.

¹⁰ FERRAJOLI, Luigi. *Op. cit.*, p. 8.

¹¹ CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel. *Op. cit.*, nota 100, p. 6.

¹² Al respecto, Luigi Ferrajoli señala que hay garantías positivas que consisten en la obligación de la comisión, y garantías negativas que consisten en la obligación de la omisión; ambas que se diferencian por el objeto de la expectativa del individuo. Además, las garantías son primarias o sustanciales: obligaciones o prohibiciones que corresponden a los derechos subjetivos garantizados; o son secundarias o jurisdiccionales: las obligaciones de los órganos judiciales de aplicar la sanción o declarar la nulidad, una por actos ilícitos y la otra por actos no válidos que vulneren los derechos subjetivos y con ello las garantías primarias. De ahí que el autor en cita también se refiera a la efectividad e ineffectividad primaria y secundaria, una de las garantías primarias y la otra de las garantías secundarias o jurisdiccionales. FERRAJOLI, Luigi. *Op. cit.*, pp. 29 - 37.

derechos públicos subjetivos con los medios para hacerlos valer, o sea las garantías.¹³

2.2. Decreto Constitucional para la Libertad de América Mexicana

El Decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionado el 22 de octubre de 1814, mejor conocido como la Constitución de Apatzingán, sentó -siguiendo a Ernesto de la Torre- la bases formales del proceso emancipador de México, “un proceso verdadero de liberación nacional” con la influencia de ideas libertarias, humanitarias, de fraternidad y justicia, que marcó el inicio de México como una nación independiente, conformada y organizada a partir de las aspiraciones populares y la garantía del estado de derecho, la justicia y el bienestar. De cuya influencia francesa y en parte española se distinguieron las normas fundamentales que posibilitarían el alcance de la felicidad de los mexicanos (igualdad, seguridad, propiedad y libertad) mediante nuestro sistema político y legal¹⁴ de corte liberal democrático.

Con la Constitución de Apatzingán, opina José Luis Soberanes:

Concluimos la dependencia de España, pero también cortábamos con un régimen absolutista: la monarquía española, y entrábamos en el mundo de los modernos, de las Constituciones, de la democracia, de los derechos humanos (o de los derechos del hombre, como se decía entonces), de la división de poderes, de todos esos principios y valores que hoy en día nos resultan tan familiares.¹⁵

¹³ FIX-ZAMUDIO, Héctor y Salvador Valencia Carmona. Derecho constitucional mexicano y comparado, 3ª ed., México, UNAM- Porrúa, 2003, p. 61.

¹⁴ GALEANA, Patricia (coord.), México y sus Constituciones, México, FCE, 1999, pp. 33 ss.

¹⁵ *Íbidem*, p. 57.

Emilio Rabasa por su parte expone que:

La Constitución de Apatzingán tenía dos notables aciertos: por un lado, se establecían de manera ordenada y clara las garantías individuales, lo que se llamaban las libertades o los derechos del hombre, como la seguridad, la propiedad y la libertad. Es cierto que era una copia de lo que ya se había dicho en Francia en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, y asimismo, estaba ya en las primeras enmiendas constitucionales de los estadounidenses, pero con todo y eso era un documento progresista. El otro avance era la soberanía popular. Atención, no digo *soberanía nacional* sino *soberanía popular*, que no es lo mismo.

2.2.1. Aspectos a considerar

En el Decreto constitucional para la libertad de América Mexicana se instituyó la soberanía como la facultad de dictar leyes y de establecer la forma de gobierno que más conviniera a los intereses de la sociedad, siendo esta imprescriptible, inajenable e indivisible (arts. 2o y 3o). La soberanía residió en el pueblo y su ejercicio en la representación nacional (art. 5o). De la soberanía se consideraron tres atribuciones: 1. La facultad de dictar leyes, 2. la facultad de hacerlas ejecutar, y 3. la facultad de aplicarlas a los casos concretos, es decir, los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, respectivamente (arts. 11 y 12).

El gobierno se instituyó para la protección y seguridad general de todos los ciudadanos, unidos voluntariamente en sociedad (art. 4o). El goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad constituía la felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos, ésta última objeto de la institución de los gobiernos y el fin único de las asociaciones políticas (art. 24).

La ley debía ser igual para todos. El objeto de la ley era arreglar el modo con que los ciudadanos debían conducirse en las ocasiones en las que la razón exija que se guiasen por esa regla común (art. 19). Las ventajas de un

ciudadano respecto de los otros eran merecidas por los servicios hechos al Estado (art. 25).

La religión Católica era la única que debía profesar el Estado (art. 1o).

2.2.2. Derecho a participar

En la Constitución de Apatzingán se reconoció a los ciudadanos el derecho de sufragio para la elección de diputados (art. 6o), o, en su caso, la tácita voluntad para la legítima representación supletoria (art. 8o). Un diputado por cada una de las provincias de la América Mexicana (art. 48).

El Supremo Gobierno se conformó por tres individuos (art. 132) electos por el Congreso en sesión secreta, por escrutinio con examen de tachas y por pluralidad absoluta de votos (art. 151)

Los cinco individuos del Supremo Tribunal de Justicia eran elegidos por el Congreso (art. 186).

Al pueblo se le reconoció el derecho de hacer que los empleados públicos volvieran a la vida privada, proveyendo las vacantes por elecciones y nombramiento conforme a la Constitución (art. 26). Así, los ciudadanos gozaron de la libertad para reclamar sus derechos ante los funcionarios de la autoridad pública (art. 37).

2.2.3. Restricciones y límites

La calidad de ciudadano se perdía por crimen de herejía, apostasía y lesa nación (art. 15). Así, el ejercicio de los derechos anejos se suspendía por sospecha vehemente de infidencia (art. 16).

Fueron requisitos para ser diputado, miembro del Supremo Gobierno y del Tribunal Supremo de Justicia: la ciudadanía en ejercicio de derechos, treinta años de edad, buena reputación, patriotismo acreditado con servicios positivos y tener luces no vulgares para desempeñar las augustas funciones del empleo (arts. 52, 132 y 182).

El derecho de sufragio para la elección de los diputados se reconoció a quienes llegaban a la edad de dieciocho años o antes si se casaren (art. 65).

Quedó restringido el derecho a ser diputado a quienes hubieran sido miembros del Supremo Gobierno o del Supremo Tribunal de Justicia, incluso los secretarios de una y otra corporación y los fiscales de la segunda, sino después de dos años de expirado el término de sus funciones (art. 53), así como los empleados públicos que ejercieran jurisdicción en toda una provincia sino pasados dos años de haber cesado su representación. También se prohibió el ejercicio de diputaciones simultáneas de dos o más parientes en segundo grado (art. 55)

Sólo podían ser nombrados miembros del Supremo Gobierno sus individuos y los diputados propietarios e interinos que hubieran cumplido su bienio (art. 136). Quedó restringida la reelección a los miembros del Supremo Gobierno hasta transcurrido un trienio (art. 135), así como los diputados del Supremo Tribunal de Justicia mientras lo fueren y hasta tres años después de su encargo (art. 137). Además, no podían concurrir al Supremo Gobierno dos parientes hasta el cuarto grado (art. 139).

El atentado por algún individuo o corporación contra la soberanía del pueblo se consideró como un delito de lesa nación sujeto de castigo por la autoridad pública (art. 10).

Los transeúntes eran protegidos por la sociedad, aunque éstos no tenían parte en la institución de las leyes (art. 17).

Quedó limitada la libertad de hablar, de discutir y de manifestar las opiniones por medio de la imprenta cuando el dogma, la tranquilidad pública o el honor de los ciudadanos fueren atacados, turbados u ofendidos, respectivamente (art. 40).

2.3. Acta Constitutiva de la Federación de 1824

El Acta Constitutiva de la Federación de 1824 es parte del estudio y entendimiento de lo que posteriormente fue la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, por lo que nos referiremos en este apartado al Acta Constitutiva para después pasar a la Constitución.

Por decreto de 31 de enero de 1824 se expidió el Acta Constitutiva de la Federación, que se integró de siete secciones: 1) Forma de gobierno y religión; 2) División de poderes; 3) Poder Legislativo; 4) Poder Ejecutivo; 5) Poder Judicial; 6) Gobierno particular de los estados (poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial), y 7) Previsiones generales.

El Acta Constitutiva de la Federación fue el primer documento constitucional de México que señaló en forma expresa la protección por las leyes de los derechos del hombre y del ciudadano (art. 30). Lo anterior, una distinción clara de la influencia francesa del ideal liberal que el constituyente mexicano tuvo en aquella época.

2.3.1. Aspectos a considerar

Con el Acta Constitutiva de la Federación se asentó la libertad e independencia de la nación mexicana respecto de España u otra potencia, así de no ser patrimonio de ninguna persona o familia (art. 2o).

La soberanía residió en la nación, la que se consideró titular del derecho a adoptar y establecer la forma de gobierno y las leyes fundamentales a través de representantes, así como modificarlos o variarlos por conveniencia (art. 3o). Se adoptó como forma de gobierno la República representativa popular federal (art. 5o). El Poder Supremo de la Federación se dividió para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los que no podía reunirse dos o más en una sola persona o corporación, ni depositarse el Poder Legislativo en un solo individuo (art. 9o).

La nación mexicana se conformó con las provincias comprendidas en el virreinato, a las que se dio el carácter de estados independientes, libres y soberanos en la administración y gobierno de su interior (arts. 1o y 6o). El gobierno de los estados se dividió para su ejercicio en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial (art. 20).

Se estableció la perpetuidad de la religión Católica Apostólica y Romana como única en la nación mexicana y a la que la leyes debían proteger (art. 4o).

Fue asentada la libertad de escribir, imprimir y publicar las ideas políticas sin necesidad de previa licencia, revisión o aprobación, salvo las restricciones y consecuencias señaladas en la ley (art. 31).

Como prevención general fue señalada la no oposición de las constituciones de los estados de la federación con lo dispuesto en la Constitución general (art. 24).

2.3.2. Derecho a participar

A los ciudadanos de los estados de la federación les fue reconocido el derecho a elegir a los miembros de la Cámara de Diputados y del Senado conforme lo determinara la misma norma suprema (art. 11). La población fue la base para la elección de los diputados, en tanto los senadores eran nombrados por los estados de la federación (art. 12).

Quien ocupara el Supremo Poder Ejecutivo debía ser elegido de entre los residentes y naturales de los estados o del territorio de la federación (art. 15).

2.3.3. Restricciones y límites

Las restricciones y límites al derecho a participación del individuo quedaron reservadas a la Constitución, lo que trataremos de agotar en el siguiente apartado.

2.4. Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1824

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, promulgada el 4 de octubre de 1824, fijó la independencia política y afirmó la libertad de México.

Es notorio que la Constitución de 1824 frente a la Constitución de Apatzingán quedara limitada en materia de garantías individuales, a pesar de los avances ya conocidos en ese sentido de las teorías constitucionales de Francia, España y Estados Unidos de América. Así, de asentar la Constitución de Apatzingán la soberanía del pueblo, en la Constitución de 1824 fue señalada la soberanía de la nación, que no es lo mismo en opinión de Emilio Rabasa, pues

Para ánimos desprevenidos quizá es lo mismo *soberanía nacional* que *soberanía popular*, pero no es así, por la simple y sencilla razón de que la soberanía nacional se refiere al todo: a gobernantes y gobernados y a los elementos del Estado, al territorio, al pueblo, al gobierno y a la soberanía. En cambio no expresaron la soberanía popular, como atinadamente se estableció posteriormente, en la Constitución del 57, y como se repitió en el artículo más importante de la Constitución del 17 (al que llamo el príncipe de los artículos), el artículo 39: “la soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo”. No es lo mismo que resida en la nación, ya que efectivamente arranca del pueblo, cuya voluntad es la que pone en marcha todo el proceso constitucional.¹⁶

Aún así, hoy en día se reconoce el avance del Acta Constitutiva de la Federación y de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, ambas de 1824, en lo referente al asentamiento de la República representativa popular y federal: La república como organización opuesta a la monarquía, esta última asentada en el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba. El gobierno representativo de influencia constitucional americana cuyo origen fue la revolución de aquél país por la representación en el Parlamento inglés. El federalismo, con el que se otorgó autonomía a los estados, oponiéndose al poder central y permitiéndoles su protección a partir de los enlaces entre ellos y no necesariamente de la ayuda del gobierno central, que es distinto al problema de los asuntos de competencia de la federación y de los estados.¹⁷

2.4.1. Aspectos a considerar

La Constitución de los Estado Unidos Mexicanos de 1824 confirmó la libertad e independencia de la nación mexicana respecto del gobierno español y de cualquier otra potencia (art. 1o). La nación mexicana adoptó la forma de gobierno republicana, representativa, popular y federal (art. 4o). El Supremo

¹⁶ *Íbidem*, pp. 91 y 92.

¹⁷ *Íbidem*, pp. 92 – 94.

Poder de la Federación dividió para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (art. 6o).

La religión Católica Apostólica y Romana continuó como la religión de la nación mexicana, la que sería perpetua y protegida por las leyes (art. 3o).

Fue expresa la libertad e independencia de la nación, la religión, la forma de gobierno, la libertad de imprenta y la división de los poderes de la federación y de los estados, éstos como materias que jamás podían reformarse (art. 171).

2.4.2. Derecho a participar

Los ciudadanos elegían a los diputados cada dos años y un suplente por cada tres propietarios (arts. 8o y 13), siendo la población la base para el nombramiento: uno por cada 80 mil o fracción que excediera de 40 mil (art. 10 y 11). Los senadores, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos e individuos de la Corte eran elegidos por las Legislaturas de los estados de la federación (arts. 25, 79 y 127).

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en el que se depositaba el Supremo Poder Ejecutivo de la Federación era electo por las legislaturas de los estados, primero por el voto de la mayoría absoluta en cada una, y después por votación de las tres cuartas partes de las mismas en su conjunto (arts. 74, 79, 80 y 81).

Los miembros de las legislaturas de los estados eran electos popularmente conforme a las constituciones de cada entidad (art. 158).

2.4.3. Restricciones y límites

Para ser diputado fueron requisitos: veinticinco años de edad, dos años de vecindad y haber nacido en el estado que elige (art. 19). Para el caso de los no nacidos en el territorio nacional fueron requisito la vecindad de ocho años, \$8 mil pesos de bienes raíces o una industria que produjera mil cada año (art. 20). Para ser senador fueron los mismo requisitos que para ser diputado, salvo tener treinta años cumplidos (art. 28).

La elección de diputados en razón de la vecindad tuvo preferencia sobre la de nacimiento (art. 22).

No podían ser diputados y senadores: los privados o suspendidos de los derechos ciudadanos, así como el Presidente o Vicepresidente, los miembros de la Corte Suprema de Justicia, los secretarios y oficiales de las secretarías, los empleados de hacienda, los gobernadores, los ministros de culto religiosos, los jueces de circuito y los comisionados de hacienda y guerra por los estados, todos en tanto no cesaran absolutamente de su encargo cuando menos seis meses antes del día de las elecciones (arts. 23 y 29).

Para ser Presidente fueron requisitos: Ser ciudadano mexicano por nacimiento, treinta y cinco años cumplidos y la residencia en el país (art. 76). El Presidente no podía ser reelecto sino después de cuatro años de haber cesado su encargo (art. 77).

Fueron requisitos para ser electo miembro de la Corte: estar instruido en la ciencia del derecho a juicio de las legislaturas de los estados, treinta y cinco años cumplidos, ciudadanía natural de la República o haber nacido en cualquier otra parte de América que antes de 1810 dependía de España, con tal de que contara con la vecindad de cinco años en territorio de la República (art. 125).

2.4.4. Consejo

La Constitución de 1824 refirió en la sección V al Consejo de Gobierno, figura que operó en los recesos del Congreso y que se integraba por senadores, uno por cada estado, y que presidía el Vicepresidente de los Estados Unidos (arts. 113 y 115). El Consejo de Gobierno tenía por atribuciones, entre otras: i) Velar por la observancia de la Constitución, ii) hacer observaciones al Presidente para el mejor cumplimiento de la Constitución y de las leyes, iii) convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, iv) prestar su consentimiento para el uso de la milicia local, v) aprobación de nombramiento de empleados de hacienda y cuerpo diplomático, vi) dar su consentimiento al Poder Ejecutivo para el empleo de fuerzas de mar y tierra, y vii) el nombramiento de quienes en ejercicio provisional ocuparan el cargo del Poder Ejecutivo (art. 116).

2.5. Bases Constitucionales Expedidas por el Congreso Constituyente

Las Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente el 15 de diciembre de 1835 reiteraron de la nación mexicana su soberanía e independencia, así como la profesión y protección de la religión Católica, hasta enunciar la intolerancia de otra alguna (art. 1o). En razón del respeto de la religión y de las leyes se estipuló la guarda de los derechos de gentes y el internacional a los transeúntes, estantes y habitantes en el territorio mexicano (art. 2o).

También, las Bases Constitucionales reafirmaron a la república representativa y popular como el sistema de gobierno de la nación mexicana (art. 3o). Continuó la división de poderes en lo que se denominó Supremo Poder Nacional: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, pero además se enunció un arbitro para el control de las atribuciones de éstos (art. 4o).

El Poder Legislativo se conformo por representantes de la nación, electos de manera popular y periódica, quedando en la ley la potestad de determinar las reglas para esos efectos (art. 5o). El ejercicio del Poder Ejecutivo se depositó en un presidente de elección indirecta y periódica conforme a las leyes constitucionales, que necesariamente debía ser mexicano por nacimiento (art. 6o).

Los Departamentos en que se dividió la nación tendrían gobernadores y juntas departamentales, los primeros electos mediante nombramiento por el Supremo Poder Ejecutivo a propuesta de las juntas, en tanto las últimas de elección popular conforme a la ley y a las que se les dio el carácter de Consejo del Gobernador (art. 9o). El Gobernador y los agentes inmediatos debían ser ciudadanos mexicanos naturales o vecindados de los mismos Departamentos (art. 11).

2.6. Leyes Constitucionales de 1836

Fueron siete las Leyes Constitucionales expedidas el 30 de diciembre de 1836:

- i) Primera, Derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República;
- ii) Segunda, Organización de un Supremo Poder Conservador;
- iii) Tercera, Del Poder Legislativo, de sus miembros y de cuanto dice relación a la formación de las leyes;
- iv) Cuarta, Organización del Supremo Poder Ejecutivo;
- v) Quinta, Del Poder Judicial de la República Mexicana;
- vi) Sexta, División del territorio de la República y gobierno interior de sus pueblos; y,
- vii) Séptima, Variaciones de las Leyes Constitucionales.

2.6.1. Aspectos a considerar

Se estipuló la libertad de imprenta y circulación de las ideas políticas sin censura previa, y la sanción, conforme a la ley de imprenta, de los abusos de que fuera objeto ese derecho (art. 2o, fracción VII).

2.6.2. Derecho a participar

En la Ley Primera las posibilidades de elegir y ser electo para cargos de elección popular, conforme lo dispusieran las leyes, fueron consideradas como derechos de los ciudadanos (art. 8o).

La Ley Segunda precisó la elección de diputados, de la que la población continuó como la base para su elección: uno por cada 150 mil habitantes y por cada fracción de 80 mil (art. 2o). La Cámara de Diputados era renovada cada dos años (art. 3o). Los senadores eran elegidos por los miembros de la Cámara de Diputados, del Gobierno en Junta de Ministros y de la Suprema Corte de Justicia, mediante listas que eran remitidas a las juntas departamentales, por quienes eran nombrados los nuevos senadores (art. 8o).

Conforme a la Ley Cuarta la designación del Presidente de la República se depositaba en la Junta de Consejo y Ministros, el Senado y la alta Corte de Justicia, cada uno con una terna que debían pasar a la Cámara de Diputados que a su vez elegía a tres individuos de entre los cuales las juntas de los departamentos elegían por el mayor número de votos (art. 2o) Así, conforme a la Ley Quinta los miembros de la Corte debían ser elegidos con el mismo procedimiento que para elegir Presidente de la República (art. 5o).

La Ley Sexta señaló que los gobernadores eran elegidos por el Poder Ejecutivo a propuesta de las juntas departamentales (art. 4o y 5o); estas últimas elegidas por los mismos electores que para los diputados del Congreso (art. 10). Así, la

Ley Cuarta asentó la figura de los prefectos, uno por cada distrito y nombrado por el gobernador (art. 16), aunque también se consideró la figura de subprefecto (art. 19). A los prefectos correspondieron tres funciones: i) Cuidar el orden y la tranquilidad pública, con entera sujeción al gobernador; ii) cumplir y hacer cumplir las órdenes del gobierno, y iii) velar sobre el cumplimiento de los Ayuntamientos, en especial en lo concerniente al ramo de la policía (art. 18). Conforme a la Ley Sexta, los Ayuntamientos eran elegidos popularmente: alcaldes, regidores y síndicos (art. 22 y 23).

2.6.3. Restricciones y límites

La Ley Primera se refiere a los mexicanos y sus derechos (arts. 1o y 2o), así como a los ciudadanos de la República Mexicana, calidad que se adquiría con ser mexicanos y mantener un mínimo de \$100 pesos de renta anual de capital fijo, mobiliario, industria o trabajo personal, o bien haber obtenido carta especial de ciudadanía expedida por el Congreso (art. 7o). La Ley Primera también asentó la suspensión de la ciudadanía y la pérdida de derechos. Fueron causa de suspensión de la ciudadanía: la minoría de edad, el estado de sirviente doméstico, la causa criminal objeto de prisión y no saber leer ni escribir (art. 10). Fueron consideradas como causas de la pérdida total de derechos: la pérdida de la calidad de mexicano, la sentencia judicial aparejada de pena infamante, la quiebra fraudulenta calificada, la deuda calificada en la administración y manejo de fondos públicos, la vagancia, el mal entretenimiento, la falta de industria o modo honesto de vivir y la imposibilidad del desempeño de las obligaciones de ciudadano por la profesión del estado religioso (art. 11).

En la Ley Primera se asentaron como obligaciones particulares de los ciudadanos mexicanos: la adscripción al padrón municipal, concurrir a las elecciones populares y el desempeño de los cargos concejiles y populares (art. 9o).

Conforme a la Ley Segunda fueron requisitos para ser diputado: la nacionalidad mexicana y la ciudadanía, treinta años de edad y un capital de producción no menor a \$1,500 pesos anuales (art. 6o). No podían ser electos diputados: el Presidente de la República sino después de un año de su encargo, así como los miembros del Poder Conservador, los individuos de la Corte Suprema de Justicia y de la Milicia; los secretarios de despacho y oficiales de las secretarías, los empleados generales de hacienda, los gobernadores de los departamentos, todos hasta pasados seis meses de haber concluido su encargo, así también los ministros de culto religioso (art. 7o). Fueron requisitos para ser senador: ser ciudadano en ejercicio de derechos, ser mexicano por nacimiento, tener treinta y cinco años de edad y tener un capital de cuando menos \$1,500 pesos anuales (art. 12).

De acuerdo con la Ley Cuarta fueron requisitos para ser elegido Presidente de la República: ser mexicano por nacimiento en ejercicio de derechos de ciudadano, cuarenta años de edad, un capital físico o moral de \$4 mil pesos de renta, haber ocupado un cargo civil o militar, no haber sido condenado en proceso legal por crímenes o mala versación y residir en la República al tiempo de la elección (art. 14)

La Ley Quinta señaló como requisitos para ser miembro de la Corte Suprema: ser mexicano por nacimiento en ejercicio de sus derechos, cuarenta años de edad, no haber sido condenado por algún crimen en proceso legal, ser letrado y haber ejercido la profesión por diez años (art. 4o).

La Ley Sexta consideró como requisitos para ser prefecto: la ciudadanía, la vecindad, la mayoría de treinta años y la posesión de un capital físico o moral que produjera cuando menos \$100 mil pesos anuales (art. 17).

2.6.4. Consejo

En la Ley Cuarta fue depositada la figura del Consejo de Gobierno, órgano conformado por trece consejeros: dos eclesiásticos, dos militares y “el resto de las demás clases de la sociedad”. Los miembros del Consejo de Gobierno eran elegidos por el Presidente de la República a propuesta del Congreso, mediante un alista de treinta y nueve individuos; para el caso de una vacante el senado proponía una terna al Presidente de la República (art. 21). El Congreso a través de la Cámara de Diputados realizaba la elección del Presidente del Consejo y de quien a éste supliera en su ausencia (art. 22). El presidente del Consejo de Gobierno podía ser reelecto (art. 22). El cargo de consejero era perpetuo y no renunciable sino por justa causa a consideración del Presidente de la República con acuerdo del Consejo (art. 23). Los requisitos para ser electo consejero fueron los mismos requisitos que para ser diputado, aunque necesariamente mexicano por nacimiento (art. 24). El Consejo de Gobierno tuvo por atribuciones: i) Las señalas en la ley y en la Constitución, ii) dar al gobierno su dictamen en los asuntos que el gobierno así lo exigía, y iii) nombrar de entre sus miembros a quien fungiría como secretario (art. 25). La responsabilidad de los consejeros se generaba por los dictámenes que fueran contra las leyes (art. 26). Las funciones y el gobierno interior del Consejo eran determinadas por una ley secundaria (art. 27).

2.7. Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843

Las Bases de la Organización Política de la República Mexicana fueron expedidas el 14 de junio de 1843.

2.7.1. Aspectos a considerar

Las bases orgánicas confirmaron de la Nación Mexicana la forma de gobierno de una República, representativa y popular (art. 1o). Fue dividido el territorio de

la República en departamentos, distritos, partidos y municipalidades (art. 4o). El poder público de la nación se dividió para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los que no podían reunirse dos o más en una sola corporación o persona (art. 5o). Continuó la religión Católica, Apostólica y Romana como la única de la Nación y con exclusión de alguna otra (art. 6o).

Al tiempo de reconocer la libertad de opinión como un derecho, se garantizó el derecho para imprimirlas y circularlas de forma libre, sin previa calificación o censura, sujetándose a la ley aquellos escritos que versaren sobre el dogma religioso o las sagradas escrituras (art. 9o, fracción II).

En las bases orgánicas de 1843 la garantía de seguridad jurídica fue asentada en forma clara (art. 9o, fracción VI).

En la Bases Orgánicas fue expresa la preferencia de los mexicanos frente a los extranjeros en igualdad de circunstancias para el caso de empleo y comisiones de cualquier autoridad (art. 15).

2.7.2. Derecho a participar

Continuaron como derechos de los ciudadanos el votar en elecciones populares y ser nombrado para cargos públicos o de elección popular (art. 19); así como considerarse obligaciones la acción en los primeros y el desempeño de los segundos (art. 20). Los integrantes de la Cámara de Diputados pasaron a ser elegidos por los Departamentos, siendo la población la base para tal criterio: uno por cada 70 mil habitantes (art. 26) La Cámara de Senadores se integraba mediante la elección de dos tercios por las Asambleas Departamentales y el otro tercio por la Cámara de Diputados (art. 32).

Los ciudadanos podían ser electos para conformar el Colegio Electoral de Departamento, del que emanaba el Colegio Electoral para la elección de

diputados del Congreso y los vocales de las asambleas respectivas (arts 147 y 150).

Los gobernadores de los departamentos eran nombrados por el Presidente de la República a propuesta de las Asambleas Departamentales (art. 136).

2.7.3. Restricciones y límites

Fueron motivo de suspensión de derechos ciudadanos: el estado de sirviente doméstico, la interdicción legal, estar procesado criminalmente desde el acto motivado de prisión hasta la sentencia si fuese ejecutoria, la embriagues consuetudinaria y la vagancia y no desempeñar cargos de lección popular careciendo de causa justificada. Por otra parte, fueron motivo de pérdida de la calidad de ciudadano: la sentencia que imponía pena infamante, la quiebra declarada fraudulenta, la mala versación y por el estado religioso (art. 22).

Fueron requisitos para ser diputado: ser natural del Departamento que lo elige o vecino de él con residencia de tres años por lo menos, estar en ejercicio de los derechos de ciudadano, treinta años de edad y tener una renta anual efectiva de \$1,200 pesos, procedente de capital físico o moral.

No podían ser elegidos diputados: el Presidente de la República, los secretarios de despacho y oficiales de sus secretarías, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia, los ministros de culto religioso, los Gobernadores y los Comandantes (art. 29).

Para ser senador se requería: ser mexicano por nacimiento, ciudadano en ejercicio de sus derechos, treinta y cinco años, tener una renta anual notoria y sueldo no menor de \$2 mil pesos o mil para el caso de agricultores, propietarios y comerciantes (art. 42).

Fuero requisitos para ser Presidente: ser mexicano por nacimiento, ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de cuarenta años de edad, residir en territorio de la República y pertenecer al estado secular.

Fuero requisitos para ser Gobernador: Ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de veinticinco años de edad, natural o vecino del Departamento, tener \$2 mil pesos de renta efectiva y haber servido por cinco años en empleos o cargos públicos.

2.7.4. Consejo

El Consejo de Gobierno pasó a conformarse por diecisiete vocales nombrados por el Presidente (art. 104), aunque el número de consejeros se ajustaba en número tal que hubiese tres personas que por su carrera estuvieran versadas en los asuntos de cada uno de los ministerios (art. 105). Fueron requisitos para ser consejero: ser ciudadano en ejercicio de derechos, mayor de treinta años de edad y haber servido sin nota por lo menos en la carrera pública (art. 105). El presidente del Consejo era nombrado por el Presidente de la República por periodos anuales de entre los vocales a propuesta en terna del mismo Consejo (art. 106). El cargo de consejero era perpetuo y se perdía por sentencia ejecutoriada que impusiera pena (art. 107). Los consejeros no podían ser diputados y senadores (art. 108). Los consejeros eran responsables respecto de sus dictámenes contra la Constitución y las leyes (art. 109). El Consejo tenía la facultad de emitir su reglamento interior (art. 110). Se estipuló la obligación del Consejo a emitir sus dictámenes al Gobierno respecto de los asuntos que así se lo exigía (art. 111). Los consejeros supernumerarios suplían las ausencias y faltas de los consejeros propietarios (art. 114). Ocupaban el cargo de consejeros supernumerarios: los expresidentes de la República, los declarados beneméritos de la patria, los exsecretarios de despacho que ejercieron el cargo por más de un año, los ministros jubilados de la Suprema Corte y los jefes de hacienda jubilados de cuarenta años cumplidos (art. 113).

2.8. Acta Constitutiva y de Reformas de 1847

El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, emitida el 21 de mayo de 1847 por el Congreso Extraordinario Constituyente, se cimentó en la Constitución de 1824, señalando de ésta última su carácter fundamental de primera Constitución y única fuente legítima del poder supremo de la República.

2.8.1. Aspectos a considerar

En el Acta Constitutiva de 1847 se especificó la protección de los principios de independencia de la nación y gobierno republicano, representativo y popular, así como la división de los poderes federales y de los estados de la federación (art. 29).

El documento señaló expresamente que los Poderes de la Unión derivaban solo de la constitución (art. 20), limitando el ejercicio de aquellos a las facultades expresas en la misma ley fundamental (art. 21). En tal sentido, los tribunales de la federación amparaban a los habitantes de la República en el ejercicio y conservación de sus derechos contra los ataques a éstos por los poderes Legislativo y Ejecutivo de la federación o de los estados (art. 25).

Los derechos del hombre que la Constitución reconoció (garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad) se garantizaron a todos los habitantes de la República mediante una ley y con medios para hacerlos efectivos (art. 4o).

El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 designó a la Ciudad de México como el Distrito Federal, con voto en la elección de Presidente y para el nombramiento de dos senadores (art. 6o).

Quedo prohibida la exigencia de fianza a los impresores para el ejercicio de su arte, así como hacerlos responsables de los impresos que publicaren. Aunado a

ello, se acentuaron los delitos de imprenta, exceptuando la difamación para la sanción pecuniaria o de reclusión (art. 26).

2.8.2. Derecho a participar

Permaneció el derecho de los ciudadanos de votar en elecciones populares, aunado al ejercicio del derecho de petición y de reunión para discutir los negocios públicos, conforme a la ley (arts. 2o y 18), siendo la población la base para la elección directa de diputados: Un diputado por cada 50 mil o la fracción que pasaba de 25 mil. En tanto los senadores eran elegidos uno por cada Estado y otro electo a propuesta del Senado, la Suprema Corte de Justicia y de la Cámara de Diputados (art. 8o).

2.8.3. Restricciones y límites

La ciudadanía se instituyó por la nacionalidad mexicana, la edad de veinte años, un modo honesto de vivir y no haber sido sujeto a proceso penal por pena infamante (art. 1o).

Fueron motivo de suspensión de los derechos de los ciudadanos: la embriagues consuetudinaria, la vagancia, el estado de interdicción legal y la excusa ilegítima para ocupar los cargos públicos de nombramiento popular (art. 3o).

Fueron requisito para ser diputado: veinticinco años de edad, estar en ejercicio de los derechos políticos y no ser sujeto facultado para declarar la inconstitucionalidad de una ley (art. 7o y 23). En tanto fueron requisitos para ser senador: treinta años de edad, las cualidades para ser diputado y haber sido Presidente o Vicepresidente constitucional de la República o por más de seis meses secretario de despacho o gobernador (art. 10).

En las leyes generales se depositaron las elecciones de diputados, senadores, Presidencia de la República y ministros de la Suprema Corte de Justicia, que podía ser directa, salvo la de un tercio del senado que debía ser de forma indirecta y en la que no podían ser elegidos quienes ejercieran mando político, jurisdicción civil, eclesiástica o militar o cura de almas en representación de territorio en el que desempeñaren su encargo.

2.9. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, emitida el 5 de Febrero de 1857, constituyó el gobierno republicano, democrático, representativo y popular.

2.9.1. Aspectos a considerar

En el texto de la Constitución de 1857 fueron reconocidos los derechos del hombre como la base y el objeto de las instituciones sociales, por lo que las leyes y las autoridades se consideraron obligadas de respetar y sostener las garantías constitucionales (art. 1o). Se expresó la libertad de todo individuo y su protección por las leyes de la República (art. 2o). Fue protegida la manifestación de las ideas de la inquisición judicial o administrativa, exceptuándose los ataques a la moral, los derechos de tercero, la provocación de algún crimen o delito, o la perturbación del orden público (art. 6o). Se acrecentó la inviolabilidad de la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia, prohibiendo a la ley y a la autoridad la censura, la fianza a los autores o impresores y la restricción a la libertad de imprenta, salvo el límite de la vida privada, la moral y la paz pública. Continuó la figura de los delitos de imprenta (art. 7o). El derecho de libre tránsito en el país se expresó claramente (art. 11). La garantía de seguridad jurídica se afianzó (art. 16)

Claramente se asentó la voluntad del pueblo de constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior (art. 40). La soberanía se consideró ejercida por el pueblo a través de los Poderes de la Unión en los términos establecidos en la Constitución Federal y en las particulares de los estados de la República (art. 41). El supremo poder de la Federación se dividió para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que no podía reunirse dos o más en un solo persona o corporación, ni depositar el legislativo en un individuo (art. 50).

La intervención de los poderes federales en materia de culto religioso quedó delegada a lo que dispusieran las leyes (art. 123).

Al igual que la federación, los estados de la República adoptaron la forma de gobierno republicano, representativo y popular (art. 109).

2.9.2. Derecho a participar

En la Constitución de 1857 se consideró que la soberanía nacional dimanaba del pueblo y en razón del mismo todo poder público se instituía para su beneficio, por lo que el pueblo tenía en todo momento el derecho inalienable de alterar o modificar la forma de su gobierno (art. 39).

A los ciudadanos les fueron reconocidas como prerrogativas las libertades de asociación para tratar los asuntos políticos del país y el ejercicio del derecho de petición en toda clase de negocios (art. 35).

Las posibilidades de elegir y ser elegido fu expresa para ocupar cargos de elección popular y como prerrogativas de los ciudadanos (art. 35), pero, también, se constituyeron como obligaciones (art. 37). La población continuó como la base para la elección de los diputados: uno por cada 40 mil habitantes

o por una fracción que pase de 20 mil (art. 53). Por cada diputado era nombrado un suplente (art. 54).

La elección del Poder Ejecutivo era indirecta en primer grado y en escrutinio secreto (art. 76).

Los individuos de la Suprema Corte de Justicia eran elegidos de forma indirecta en primer grado, conforme a la ley electoral (art. 92).

2.9.3. Restricciones y límites

Fueron requisitos para obtener la calidad de ciudadano: la nacionalidad mexicana (art. 30), dieciocho años de edad siendo casado o veintiún años de edad si no y un modo honesto de vivir (art. 34). La calidad de ciudadano se perdía por la naturalización en país extranjero y el servicio oficial al gobierno de país extranjero o la admisión de condecoraciones, títulos o funciones sin previa licencia del Congreso (art. 37).

Fueron requisitos para ser diputado: la nacionalidad mexicana, veinticinco años de edad, vecindad en el estado o territorio de la elección y no pertenecer al estado eclesiástico (art. 56). Se precisó la incompatibilidad del cargo de diputado con otra comisión o destino de la Unión (arts. 57 y 58).

Para ser Presidente fueron requisitos: ciudadanía mexicana por nacimiento, el pleno ejercicio de los derechos, treinta y cinco años cumplidos, no pertenecer al estado eclesiástico y la residencia en el país al tiempo de verificarse la elección (art. 77).

Se consideraron requisitos para ser electo miembro de la Suprema Corte: estar instruido en la ciencia del derecho (a juicio de los electores), ser mayor de

treinta y cinco años de edad y la ciudadanía por nacimiento en ejercicio de sus derechos (art. 93).

El derecho de petición era inviolable, salvo en materia política, en la que quedaba restringido sólo para los ciudadanos de la República (art. 8o). Fueron enunciados específicamente los derechos de asociación y de reunión pacífica con objeto lícito, pero tratándose de asuntos políticos del país se reservó sólo a los ciudadanos. Además se expresó tácitamente que la reunión armada no tiene derecho a deliberar (art. 9o).

2.10. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de febrero de 1857

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que Reforma la de 5 febrero de 1857, publicada el 5 de febrero de 1917 en el *Diario Oficial* del Gobierno Provisional de la República Mexicana.

2.10.1. Aspectos a considerar

El texto de reforma constitucional de 1917 señaló en el Título Primero, capítulo I, un catálogo de “garantías individuales”: la protección de la manifestación de las ideas (art. 6o); la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia (art. 7o); el derecho de petición (art. 8o); los derechos de asociación y reunión (art. 9o); la libertad de tránsito (art. 11); la garantía de seguridad jurídica (art. 16), la libertad de creencia religiosa y culto (art. 24), por mencionar algunas.

Se determinó a la soberanía como nacional con residencia esencial y original en el pueblo. El Poder Público emanaría del pueblo y se instituiría para beneficio de éste último. Al pueblo fue reconocido el derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno (art. 39). En tal sentido, el pueblo debía ejercer su

soberanía mediante los Poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y por los de los estados de la República, en los ámbitos de su respectiva competencia, determinada por la Constitución Federal y las de los estados de la República, bajo lo estipulado en el Pacto Federal (art. 41 y 49).

Continúo de forma expresa la voluntad del pueblo de constituirse en una República, representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos en su régimen interior, pero unidos en una federación en el contexto de los principios constitucionales (art. 40).

Quedó expresa la potestad de intervención de los poderes federales en materia de culto religioso (art. 130)

En las prevenciones generales de la Constitución se expresó la compensación por servicios a todo individuo que desempeñara un cargo de nombramiento popular (art. 127)

Además, fue señalada la obligación de los ciudadanos de recibir instrucción cívica para el ejercicio de los derechos de ciudadano (art. 31, fracción II).

2.10.2. Derecho a participar

Fueron consideradas como prerrogativas de los ciudadanos el elegir y ser elegido en elecciones populares, así como ser nombrado para desempeñar cualquier comisión de conformidad con la ley, asociarse para tratar asuntos políticos del país y el ejercicio del derecho de petición en toda clase de negocios (art. 35). También, se refirieron como obligaciones de los ciudadanos la inscripción en el padrón de electores, votar en las elecciones populares, el desempeño de cargos de elección popular de la Federación o de los estados de la República, los que no serían gratuitos, y el desempeño de cargos concejiles municipales, funciones electorales y las de jurado (art. 36).

La elección de diputados y senadores se consideró a cargo de los ciudadanos y de manera directa conforme a la ley electoral. La base para la elección de diputados continuó siendo la población: uno por cada 60 mil habitantes o fracción que pasare de 20 mil (art. 51, 52 y 54). En tanto los senadores debían ser electos dos por cada estado de la federación y dos por el Distrito Federal (art. 56).

Del Presidente de la República se señaló su elección de forma directa conforme a la ley electoral (art. 81).

La elección de los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación quedó reservada al Congreso de la Unión, mediante escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos (art. 96).

Se consideró la acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios y empleados de la federación (art. 111).

Por lo que hace a los estados de la federación, éstos tendrían la forma de gobierno republicana, representativa y popular. Aunado a ello, el Municipio Libre, base de la división territorial de los estados, sería administrado por un Ayuntamiento, también, de elección popular directa (art. 115). Las Legislaturas debían conformarse por un número no menor a quince diputados propietarios, cuya base también sería la población (art. 115)

2.10.3. Restricciones y límites

Se establecieron como requisitos para adquirir la ciudadanía: dieciocho años de edad siendo casado o veintiuno si no y tener un modo honesto de vivir (art. 34). La pérdida de la ciudadanía tuvo por supuestos: la naturalización en país extranjero, servir oficialmente al gobierno de otro país, admitir condecoraciones

títulos o funciones de otro país sin previa licencia del Congreso Federal (excepto los títulos literarios, científicos y humanitarios), comprometerse ante ministro de algún culto o alguna otra persona, así como no observar la Constitución y las leyes de ella emanadas (art. 37). Se consideró motivo de suspensión de los derechos o prerrogativas de los ciudadanos: el incumplimiento de cualquiera de las obligaciones de ciudadano, estar sujeto a proceso criminal por delito que mereciera pena corporal, la vagancia o embriaguez consuetudinarias, estar prófugo de la justicia, pena que impusiera la suspensión de derechos de ciudadano; sin embargo, la misma ley debía señalar la forma de la rehabilitación de esos derechos (art. 38).

Fueron requisitos para ser diputado: la ciudadanía por nacimiento, el ejercicio de derechos, veintiocho años de edad, ser originario del estado o territorio que hiciese la elección o, de ser el caso, la vecindad con residencia efectiva de más de seis meses, no estar en ejercicio activo en el Ejército Federal, así como no ser gendarme rural en el distrito electoral, no ser secretario o subsecretario de Estado, magistrado de la Suprema Corte, ser Gobernador de alguno de los estados de la Federación, secretario, magistrado y juez federal o del estado, cuando menos noventa días antes de la elección (art. 55). Para el caso de los senadores fueron los mismos requisitos que para ser diputado, excepto treinta y cinco años de edad (art. 59).

Para ser Presidente se requirió: la ciudadanía mexicana por nacimiento, el goce de derechos, treinta y cinco años de edad, residencia de cuando menos un año previo a la elección, no pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de culto religioso; así como no estar en servicio activo ni pertenecer al Ejército, ser secretario o subsecretario de Estado hasta cuando menos noventa días antes de la elección y, con especial notoriedad, no haber figurado directa o indirectamente en asonada, motín o cuartelazo (art. 82).

Para ser ministro de la Corte fueron requisitos: la ciudadanía mexicana por nacimiento, el pleno ejercicio de derechos civiles y políticos, treinta y cinco años de edad, título profesional de abogado, gozar de buena reputación, no haber sido condenado por delito que mereciera pena corporal de más de un año de prisión y la residencia en el país de cuando menos cinco años, salvo la ausencia no menor a seis meses por servicio a la República.

Fueron requisitos para ser gobernador en los estados de la federación: la ciudadanía mexicana por nacimiento o nativo del estado en elección y vecindad no menor a cinco años. Los Gobernadores no podían ser reelectos ni durar en su encargo por más de cuatro años (art. 115).

A los extranjeros fue reconocido el derecho a las garantías de la Constitución, pero les fue prohibida su intervención en los asuntos políticos del país (art. 33).

No cabía el desempeño a la vez de dos cargos de elección popular ni uno de la federación con alguno de los estados también de elección (art. 125).

A los ministros de culto se restringió el voto activo y pasivo, así como el derecho de asociación con fines políticos. Igualmente, fueron prohibidos la reunión pública o privada constituida en junta, los actos de culto o propaganda religiosa, en las que fueran objeto de crítica las leyes fundamentales, las autoridades en particular y el gobierno en general (art. 130).

CAPÍTULO TERCERO

DERECHO A PARTICIPAR

En el presente capítulo expondremos el derecho a participar en tratados, convenciones, declaraciones, pactos y cartas internacionales y en las constituciones vigentes de Argentina, España y México. Además, agregaremos algunos criterios del Poder Judicial de México respecto de los puntos a desarrollar en el presente capítulo. No obstante, primero nos permitiremos dar una aproximación de lo que entendemos por el derecho a participar.

3.1. Derecho a participar

El derecho a participar¹ se desprende del derecho del hombre o humano de libertad. Al otorgarle a la participación del individuo un valor para la dignidad de las personas y considerarla una función toral en la organización de la sociedad y para el desarrollo de la democracia, se torna como un bien básico y necesario que debe ser protegido y por ello depositado en el derecho positivo. La libertad de participación al positivizarse en la Constitución, es decir, al constitucionalizarse toma el carácter de un derecho fundamental. Al desarrollo del derecho a participar acuden otros derechos, también, fundamentales, así como algunas garantías jurídicas. La participación de las personas, del ciudadano, de la comunidad o de la sociedad en general en los asuntos estatales, gubernamentales y sociales requiere en el campo del derecho de otros derechos fundamentales, como: expresión, información, petición, reunión y asociación, por mencionar algunos; así como de garantías de seguridad jurídica, como: audiencia y legalidad, que le permiten a toda persona ejercer ese derecho en un marco de libertades.

El derecho a participar como derecho público subjetivo es, *lato sensu*, la facultad del individuo de participar (tomar, recibir, compartir, dar parte) en los asuntos

¹ *Vid.* Las formas de participación, *supra*, p. 35.

del Estado, del gobierno y de la sociedad. El derecho a participar es, *stricto sensu*, la facultad de toda persona de participar en los asuntos político-electorales y demás públicos en la forma y mediante los mecanismos determinados en el sistema jurídico. La facultad de participar en los asuntos del Estado, del gobierno y de la sociedad se determina, protege, restringe y limita a la luz del Estado de derecho.²

El derecho a participar comprende el derecho a tomar parte en los asuntos, por un lado, electorales y, por otro, civiles, culturales, económicos, sociales y de la administración pública, o sea en los demás asuntos públicos, mediante la inclusión del individuo, del ciudadano y de la comunidad o de la sociedad “para” y “en” la toma de decisiones.

El derecho a participar se torna indirectamente como un medio de control del poder³ y para la rendición de cuentas⁴ mediante sujetos y mecanismos específicos.

El derecho a participar es un derecho de doble vía. Por una parte requiere del Estado una actividad de no hacer; esto es, la no intromisión del Estado y su

² Jesús Orozco define Estado de derecho como: “aquel Estado cuyos diversos órganos e individuos miembros se encuentran regidos por el derecho y sometidos al mismo; esto es, Estado de Derecho alude a aquel Estado cuyo poder y actividad están regulados y controlados por el derecho”. OROZCO ENRIQUEZ, J. Jesús, “Estado de derecho”. *Op. cit.*, nota 11, p. 1328.

³ Diego Valadés señala que el control del poder supone dos niveles distintos de acción: 1) el que el poder se autoaplica y 2) el que resulta de la actividad ciudadana. El primero es interno en tanto el segundo es externo. Los controles internos pueden ser en grados concentrado o desconcentrado, es decir, concentrado es el que se ejerce dentro de un mismo órgano y desconcentrado el que ejerce entre órganos de un Estado. Los controles externos implican la intervención de agentes de la sociedad: medios de comunicación, organizaciones ciudadanas, electores, etc. VALADÉS RÍOS, Diego. El control del poder, Buenos Aires, UNAM – EDIAR, 2005, pp. 2 y 3.

⁴ John Ackerman por un parte señala que “bajo la democracia formal y representativa los ciudadanos no tienen autoridad directa sobre el quehacer gubernamental; por otra, anota que “el universo de las acciones de gobierno es tan amplio que es necesario incluir la participación y concurso de la sociedad civil para el éxito de la rendición de cuentas. Los auditores gubernamentales sólo pueden desarrollar un número limitado de auditorías. ACKERMAN, John Mill. Estructura institucional para la rendición de cuentas: Lecciones internacionales y reformas futuras, México, Auditoría Superior de la Federación, 2006, Serie: Cultura de la rendición de cuentas: núm. 9, pp. 11 – 13 y 18 - 19.

aparato y agentes de gobierno en el ánimo participativo de las personas, es decir, en la intención o voluntad libre de participar para elegir y decidir a través de los mecanismos destinados para ello.⁵ Por otra parte, demanda del Estado en los actuales contextos social y de gobierno una obligación de hacer; esto es, primero, generar las condiciones y los mecanismo para la participación individual o colectiva, electoral o en asuntos públicos, y, segundo, el fomento y estímulo de la participación social y ciudadana.

3.2. Referentes jurídicos internacionales

Consideramos necesario partir de dos antecedentes jurídicos que influyeron para el desarrollo de lo que hoy se conoce como Estado de Derecho y Estado Constitucional Democrático: *The Bill of Rights* y la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

3.2.1. *Bill of Rights*

La Declaración de Derechos de Virginia o comúnmente conocida *Bill of Rights* o *Declaration of Rights*, del 12 de junio de 1776, señaló el derecho indubitable, inalienable e indefectible de la mayoría de la comunidad de reformar, cambiar o abolir el gobierno en la forma que considerase más apropiada para el bien público, en la búsqueda del grado más alto de felicidad, seguridad y de una buena administración (art. III).⁶ También, asentó el derecho de sufragio en

⁵ Para el Dr. Héctor Fix-Zamudio el derecho a participar en los asuntos públicos, a votar y ser elegido en elecciones periódicas forman parte de lo que ha denominado como derechos individuales clásicos o de primera generación (las generaciones de derechos), que “están ubicados en los clásicos derechos individuales, derechos civiles y derechos políticos de los ciudadanos, que exigían del Estado fundamentalmente *una actividad de no hacer* y de respeto frente a ellos”. FIX-ZAMUDIO, Héctor. *Op cit.*, p. 417.

⁶ III. That government is, or ought to be, instituted for the comon benefit, protection, and security of the people, nation or community; of all the various modes and forms of goverment, that is bet, wich is capeble of producing the greates degree of apiñes and safety, and is most effectually secured against the danger of maladministration; and that, when a goverment shall be found inadequate or contrary to these purposes, a majority of the comunity hath and indubitable, unalienable, and indefeasible right to reform, alter or abolish it, in such manner as shall de judget most conductive to the public weal. JELLINEK, Georg. La declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, tr. Adolfo Posada, México, UNAM – IJ, 2003, p. 189.

elecciones libres, a partir de la garantía suficiente de un interés común permanente y de amor a la comunidad (art. VI).⁷ Además, precisó el derecho a formar parte de jurado imparcial en asuntos de índole criminal (art. VII).⁸

Como se puede observar, la Declaración de Derechos reconoce de forma contundente el derecho de la mayoría de la comunidad a ajustar la forma de gobierno como una regla, lo que presupone el derecho a participar del individuo, bajo principios y valores determinados y tal vez condicionantes.

3.2.2. Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, del 26 de agosto de 1789, expresó los “Derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre”, de los que precisó el derecho de los ciudadanos a tomar parte personalmente o a través de representantes en la formación de las leyes (éstas como la expresión de la voluntad general). Igualmente, precisó el derecho de la sociedad a pedir cuentas a todo agente público por su administración (art. 15). Es indudable que la Declaración francesa sentó la directriz del paso a la democracia de nuestros días y de la rendición de cuentas en el ámbito de la administración de gobierno como un rasgo democrático. Ambos aspectos que para su desarrollo dependen del reconocimiento de la participación como una libertad y un derecho efectivo en diversas sedes.

⁷ VI. That all elections ought to be free, and that all men having sufficient evidence of permanent common interest with, and attachment to the community, have the right of suffrage, and cannot be taxed, or deprived of their property for public uses, without their own consent, or that of their representatives so elected, nor bound by any law to which they have not in like manner assented, for the public good. *Ibidem*, p. 190.

⁸ VII. That in all capital or criminal prosecutions a man hath a right to demand the cause and nature of his accusations to be confronted with the accusers and witnesses, to call for evidence in his favour, and to a speedy trial by an impartial jury of twelve men of his vicinage, without whose unanimous consent he cannot be found guilty; nor can he be compelled to give evidence against himself; that no man be deprived of his liberty, except by the law of the land or the judgment of his peers. *Ídem*.

3.2.3. Declaración Universal de Derechos Humanos

La Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada y proclamada por la Organización de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, precisa el derecho de toda persona a participar en el gobierno de su país de forma directa o indirecta, libremente. Así, la libertad de la persona de acceder a las funciones públicas del país del que sea parte. De igual manera, señala que la autoridad pública como base de la voluntad general se expresa mediante elecciones auténticas, periódicas, con sufragio universal, igual y libre (art. 21).

La ONU con la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 expresa la participación de toda persona en el gobierno mediante la democracia representativa, mas no elimina la posibilidad de la democracia directa.

3.2.4. Carta de la Organización de Estados Americanos

La Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA), de 1948, reconoce la participación de los pueblos en las decisiones concernientes a su propio desarrollo como un objetivo básico del desarrollo integral del Estado (art. 34). En tal vertiente, reconoce como principios y mecanismos: i) A los sistemas y procedimientos, justos y eficientes, de consulta y colaboración entre los sectores de la producción a partir de la protección de los intereses de la sociedad; ii) la incorporación gradual de la participación de los sectores marginales de la población rural o urbana en los asuntos de la vida económica, social, cívica, cultural y política de la nación, con el objeto de lograr la integración de la comunidad nacional, estimular la movilidad social y la consolidación de la democracia como régimen, así como la promoción y cooperación populares para el desarrollo y progreso de la comunidad, y iii) la contribución de las organizaciones de la sociedad civil (sindicatos, cooperativas y asociaciones culturales, profesionales, de negocios, vecinales y comunales) a la vida de la sociedad y al proceso de desarrollo (art. 45, incisos d, f y g).

Es relevante que la carta de la OEA reconozca a la participación de los pueblos como un elemento para el desarrollo integral del Estado. Así, esquematiza algunos mecanismos, sujetos y objeto de la participación individual o colectiva, de tal suerte que supone el derecho a participar del pueblo en los asuntos de la vida económica, social, cívica, cultural y política de las naciones, es decir, el los asuntos político-electorales y de más públicos.

3.2.5. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en 1948, señala el derecho de toda persona, con capacidad legal, de tomar parte en el gobierno de su país, de manera directa o por medio de representantes, así como de participar en elecciones populares genuinas periódicas y libres, mediante voto secreto (art. XX). Pero, también, señala como deberes de toda persona, en tanto esté capacitada legalmente para ello, el votar en elecciones populares del país de su nacionalidad (art. XXXII) y desempeñar los cargos de elección popular que le correspondan en el Estado del que sea nacional (art. XXXIV). Además, la Declaración refiere una limitación en materia de participación política, que generalmente se ha reservado a las constituciones de los Estados, la del deber de toda persona de no intervenir en las actividades políticas reservadas a los ciudadanos del Estado en que sea extranjero (art. XXXVIII).

La declaración americana de 1948 reconoce el derecho de las personas a participar en las formas directa e indirecta en asuntos electorales, de lo que determina derechos y obligaciones en tal sentido. Además, en forma clara, refiere el reconocimiento del derecho de los Estados a limitar mediante reserva el derecho a participar de los extranjeros en un Estado distinto al suyo.

3.2.6. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado y abierto a ratificación el 16 de diciembre de 1966, señala que el pueblo es libre de establecer su condición política y proveer al desarrollo económico, social y cultural (art. 1o). También, el derecho y oportunidad de los ciudadanos i) A participar en los asuntos públicos de forma directa o indirecta mediante representantes libremente elegidos; ii) a elegir y ser elegido en elecciones periódicas y auténticas, mediante sufragio universal e igual y por voto secreto, garantizando la libre voluntad de los electores, y iii) la posibilidad de acceder en igualdad de condiciones a las funciones públicas de su país (art. 25).

Este Pacto Internacional confirma la relevancia de la participación del pueblo en los asuntos político-electorales y demás públicos, pero en lo electoral destaca la relevancia del ciudadano y las condiciones o reglas de la participación de aquél en la democracia. Además, refiere la importancia de la igualdad para acceder a las “funciones públicas”, éste último un concepto de mayores alcances y no ajeno a la democraticidad.

3.2.7. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, también adoptado y abierto a ratificación el 16 de diciembre de 1966, precisa, al igual que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la libre determinación de los pueblos y de ello el derecho de establecer libremente su condición política y proveer al desarrollo económico, social y cultural (art. 1o). Además, señala a la educación como un mecanismo de capacitación de todas las personas para participar de manera efectiva en una sociedad libre y favorecer la comprensión, tolerancia y amistad entre las naciones y entre los diversos grupos raciales, étnicos o religiosos en pro del mantenimiento de la paz (art. 13,

fracción 1). De igual forma, expone el derecho de toda persona a participar en la vida cultural (art. Art. 15, fracción I, inciso a).

Este Pacto Internacional confirma la libertad del pueblo de autodeterminarse para el desarrollo político y en los demás asuntos públicos. Así, señala la importancia de la educación para la participación efectiva y por tal el ejercicio del derecho a participar a partir de reglas, principios y valores democráticos.

3.2.8. Convención Americana sobre Derechos Humanos

La Convención Americana sobre Derecho Humanos, también conocida como Pacto de San José, de noviembre de 1969, señala, en el apartado de derechos políticos, el derecho y oportunidad de participar en la dirección de los asuntos públicos de forma directa o mediante representantes libremente elegidos. Así, precisa el derecho a elegir y ser elegido en elecciones periódicas y auténticas, mediante sufragio universal e igual y con voto secreto que garantice la libre voluntad de los electores y el igual acceso a las funciones públicas, todos casos que podrán ser reglamentados por la ley exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena en proceso penal (art. 23).

Cabe señalar que la convención en comento contiene un capítulo sobre la suspensión de las garantías y su interpretación y aplicación, que declara que para el caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que atente contra la independencia o seguridad del Estado se exceptúan de la suspensión los derechos políticos señalados en la misma.

El Pacto de San José reconoce como propio al individuo el derecho a participar en los asuntos político-electorales y en los demás públicos, en la vía de la democracia representativa, mediante reglas democráticas determinadas por cada Estado y con una carga de principios y valores democráticos, señalando

también la excepción del derecho a participar a la suspensión de derechos para el caso de guerra, peligro u otra emergencia.

3.2.9. Declaración del Milenio

La Declaración del Milenio, del 13 de septiembre de 2000, señala que la libertad como uno de los valores fundamentales en el que los hombres y mujeres tienen derecho a vivir su vida de forma libre y sin violencia, opresión e injusticia es mejor garantizada en gobiernos democráticos y participativos con base en la voluntad popular (apartado I, punto 6). Igualmente, expresa i) el esfuerzo para la protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las personas de los países; ii) el aumento de la capacidad de aplicación de los principios y las prácticas de la democracia, y iii) el interés por procesos políticos más igualitarios y en los que tomen parte de forma real todos los ciudadanos de los países.

Esta declaración es un referente notable del derecho a participar pues atribuye a la democracia estándares para la convivencia social, de lo que el derecho a participar y su garantía efectiva son fundamentales.

3.2.10. Carta Democrática Interamericana

La Carta Democrática Interamericana, aprobada el 11 de septiembre de 2001, considera que la democracia representativa como base del estado de derecho y de los regímenes constitucionales de América, demanda la participación ciudadana permanente, ética y responsable en un marco de legalidad en observancia del orden constitucional (art. 2o). Así, que en la democracia representativa la celebración de las elecciones debe ser periódica, libre, justa y mediante sufragio universal y secreto (art. 3o). Aunado a lo anterior, la Carta cristaliza la participación de la ciudadanía como un derecho y una responsabilidad, mediante diversas formas en las decisiones sobre su propio

desarrollo, lo que fortalece la democracia (art. 6o). Además, protege a la participación ciudadana de toda forma de discriminación para su fortalecimiento (art. 9o) y, en tal sentido y no menos importante, como un contrapeso a la posible desigualdad de hecho entre los géneros, precisa la obligación de los Estados, en un contexto democrático, de promover la plena e igual participación de la mujer en las estructuras políticas de sus respectivos países (art. 28).

La Carta Democrática Interamericana refiere una carga para el ejercicio del derecho a participar pues éste debe ser permanente, ético y responsable y debe partir del marco constitucional, éste último en el que interactúa con otros derechos fundamentales como el derecho a la no discriminación, aunado a que asienta con una perspectiva de género la participación política de la mujer.

3.3. Constituciones Estatales

3.3.1. Argentina

3.3.1.1. Aspectos a considerar

- Libertad de expresión: Artículo 14 constitucional.
- Derecho a la información: Artículos 38, 41 y 42 constitucionales.
- Derecho de petición: Artículo 14 constitucional.
- Libertad de reunión: Artículo 22 constitucional.⁹
- Libertad de asociación: Artículo 14 constitucional.
- Garantía de audiencia: Artículo 18 constitucional.
- Garantía de legalidad: Artículo 18 constitucional.

La Nación Argentina en su Constitución adoptó la forma de gobierno de una República representativa y federal (art. 1o). Sobre la reforma total o parcial de la Constitución dicta la misma que será por declaración del Congreso con el voto,

⁹ Artículo 22. El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución. Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo y peticione a nombre de éste, comete delito de sedición.

cuando menos, de las dos terceras partes de sus miembros (art. 30). También señala que la misma Constitución, las leyes de la Nación y los Tratados Internacionales son la ley suprema, es decir, la Constitución otorga a las leyes y a los Tratados Internacionales la misma jerarquía (art. 31).

3.3.1.2. Derecho a participar

La Constitución de la Nación Argentina¹⁰ señala el derecho del pueblo a deliberar y gobernar a través de sus representantes y autoridades constitucionales (art. 22).

En el apartado de derechos y garantías, la Constitución argentina garantiza de forma expresa el ejercicio de los derechos políticos bajo el principio de soberanía popular y de conformidad con las leyes. Igualmente, precisa el derecho a sufragio universal, igual, secreto y, además, obligatorio. También, refiere la igualdad real de oportunidades de hombres y mujeres para ser elegidos a ocupar cargos electivos y partidarios, considerando para tal efecto la implementación de acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en todo el sistema electoral (art. 37).

La Constitución argentina al señalar a los partidos políticos como instituciones del sistema democrático, también expresa de ellos la regulación en la competencia para la postulación a cargos públicos de elección (art. 38).

Por otra parte, la Constitución argentina refiere dos mecanismos de participación en materia legislativa: a) La iniciativa popular: es depositaria del derecho de los ciudadanos a presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados, es decir, el derecho de iniciativa, del que expresa su procedimiento y sus excepciones, éstas últimas: la reforma constitucional, los Tratados

¹⁰ De conformidad con el artículo 1o de la Constitución, la Nación Argentina adopta la forma de gobierno representativa, republicana y federal.

Internacionales, tributos, presupuesto y materia penal (art. 39); y b) la consulta popular: inscribe la consulta popular de la que podrán ser objeto los proyectos de ley a iniciativa de la Cámara de Diputados, cuya convocatoria no será objeto de veto y que de ser el voto afirmativo tendrá el efecto vinculante, es decir, el proyecto pasará a ser ley. No obstante, la Constitución también señala la facultad del Congreso o del Presidente de convocar a consulta popular, la que no tendrá efecto vinculante (art. 40).

En materia de salud, la Constitución argentina precisa la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios en los organismos de control de los servicios públicos de salud como una medida en la prevención y para la solución de conflictos (art. 42).

En materia educativa, la Constitución argentina refiere que corresponde al Senado sancionar las leyes de organización y bases de la educación, las que deberán asegurar la participación de la familia y la sociedad, así como la promoción de valores democráticos e igualdad de oportunidades (art. 75, fracción 19).

Tratándose de los pueblos indígenas argentinos, la Constitución argentina dicta que corresponde al Congreso asegurar su participación en la gestión de sus recursos naturales y en los demás asuntos de su interés (art. 75, fracción 17).

La Constitución argentina señala la elección directa de los diputados y de los senadores por el pueblo de las provincias, de la Ciudad de Buenos Aires y de la capital en caso de traslado. La elección de diputados tiene por base la población: uno por cada 33 mil habitantes o fracción que no baje de 16 mil 500 (art. 45). Los senadores serán electos tres por cada provincia y tres por la Ciudad de Buenos Aires, así como dos bancas al partido con mayor número de votos y el restante al partido que le siga en número (art. 54).

Por lo que hace al Presidente y Vicepresidente de la Nación Argentina, la Constitución de ese país precisa su elección por el pueblo de manera directa y, de ser el caso, en doble vuelta electoral (arts. 94 y 96).

Respecto de las provincias, la Constitución argentina expone que el poder de su competencia es aquel que no está otorgado por la Constitución al gobierno federal y los especialmente reservados al tiempo de su incorporación (art. 121). Además, reconoce a las provincias argentinas la facultad de otorgarse sus propias instituciones, así como elegir a sus gobernadores, legisladores y demás funcionarios conforme a la constitución dictada por cada una de ellas, asegurando la autonomía municipal (art. 122 y 123).

La Ciudad de Buenos Aires, dicta la Constitución argentina, tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades legislativas y jurisdiccionales. El Jefe de Gobierno será elegido por el pueblo de la ciudad (art. 129).

3.3.1.3. Restricciones y límites

La Constitución argentina señala como requisitos para ser diputado: veinticinco años de edad, cuatro años de ciudadanía en ejercicio, ser natural de la provincia en elección o dos años de residencia inmediata (art. 48). Para el caso de senador son requisitos: treinta años de edad, seis años de ciudadanía, una renta anual de \$2 mil pesos fuertes o de ingreso equivalente, ser natural de la provincia en elección o con dos años de residencia inmediata (art. 55). Los diputados no podrán ser reelectos (art. 50), aunque los senadores sí y de forma indefinida (art. 56).

La Constitución argentina refiere como requisitos para ser Presidente y Vicepresidente de la Nación: las mismas calidades que para ser senador, así como haber nacido en el territorio argentino, o ser hijo de ciudadano nativo para el caso de haber nacido en país extranjero (art. 89). El Presidente y

Vicepresidente podrán ser reelectos o sucederse recíprocamente hasta por una vez y en ambos supuestos lo serán con el intervalo de un periodo (art. 90).

La Constitución argentina dicta que el Poder Judicial se integrará por una Corte Suprema de Justicia y por tribunales inferiores (art. 108). Los miembros de la Corte electos por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado, por el voto de dos tercios de sus miembros presentes (art. 99 fracción 4). Para ser miembro de la Corte son requisitos: las calidades que para ser senador y ser abogado de la Nación con ocho años de ejercicio (art. 111).

La Constitución argentina precisa que a la Cámara de Diputados corresponde el derecho de acusar las causas de responsabilidad del Presidente, Vicepresidente, jefe de gabinete de ministros y a los miembros de la Corte Suprema (art. 53).

La Constitución argentina señala de los eclesiásticos permanentes la imposibilidad de ser miembros del Congreso, así como de los gobernadores de provincia por la de su encargo (art. 73).

3.3.1.4. Ámbito jurisdiccional

La Constitución de la Nación Argentina refiere que contra todo acto u omisión de autoridades públicas o particulares que en forma actual e inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, los derechos y garantías reconocidos en la Constitución, un tratado o una ley - incluido el derecho a participar-, toda persona podrá interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo para su protección. En todo caso, el juez declarará la inconstitucionalidad del acto u omisión. Así, se podrá interponer acción contra cualquier acto discriminatorio respecto de los derechos concernientes al medio ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor (art. 43).

3.3.2. España

3.3.2.1. Aspectos a considerar

- Libertad de expresión: Artículo 20 constitucional.
- Derecho a la información: Artículo 20 constitucional.
- Derecho de petición: Artículo 29 constitucional.
- Libertad de reunión: Artículo 21 constitucional.
- Libertad de asociación: Artículo 22 constitucional.
- Garantía de audiencia: Artículos 17 y 105 constitucionales.¹¹
- Garantía de legalidad: Artículo 9 constitucional.

3.3.2.2. Derecho a participar

La Constitución española se refiere a la participación ciudadana en la vida política, económica, cultural y social como una obligación a cargo de los poderes públicos, pues éstos tienen que facilitarla en un marco de libertad e igualdad del individuo y de los grupos (art. 9, inciso 2).

En materia político electoral, la Constitución española señala a los partidos políticos y su pluralidad como un instrumento fundamental para la participación política, además de ser la vía para la formación y manifestación de la voluntad popular (art. 6).

En tal sentido, en la Constitución a los españoles, en forma exclusiva, les es reconocido expresamente el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes democráticamente elegidos (libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal), salvo “criterios de reciprocidad” establecidos por tratado o ley para el derecho de

¹¹ Artículo 105. La ley regulará: a) La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten...

sufragio activo y pasivo, pero únicamente en elecciones municipales. Así, es reconocido a los españoles el derecho a acceder en condiciones de igualdad a cargos públicos (arts. 13 y 23).

Por lo que hace a los derechos de la juventud, la Constitución española también refiere expresamente el derecho de los jóvenes a participar en el desarrollo político, social, económico y cultural, de lo que corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que ello se de en forma libre y eficaz (art. 48).

Los diputados y los senadores del Congreso, dicta la Constitución española, serán electos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto conforme a la ley; los primeros, en un mínimo de trescientos y un máximo de cuatrocientos, los segundos en cuatro por cada provincia. En tal sentido, son electores y elegibles todos los españoles que estén en pleno ejercicio de sus derechos políticos, aún, de acuerdo con la ley, los españoles que se encuentran fuera del territorio de España (arts. 68 y 69).

En materia legislativa, a rango constitucional en España se reconoce la iniciativa popular, es decir, la presentación de proposiciones de ley, cuyo requisito será de al menos 500 mil firmas acreditadas. Se exceptúan de la iniciativa popular los asuntos concernientes a las leyes orgánica, tributarias o de carácter internacional, así sobre la prerrogativa de gracia (art. 87, inciso 3).

Aún cuando ya anotamos la garantía de audiencia, la Constitución española refiere expresamente el derecho a audiencia de los ciudadanos, individual o colectiva, en el procedimiento para el caso de “disposiciones administrativas” que –dice- les afecten (art. 105).

En materia de administración de justicia, la Constitución de España señala el derecho de los ciudadanos para ejercer acción popular y participar en la

administración de justicia a través de la institución del Jurado en materia penal y sólo en aquellos procesos que la ley determine, así como tomar parte en los Tribunales Consuetudinarios y tradicionales (art. 125).

En materia de planificación, la Constitución española refiere que en la elaboración de proyectos sobre planificación el Gobierno tomará en cuenta a las Comunidades Autónomas y a los sindicatos y organizaciones profesionales, empresariales y económicas, estos tres últimos como asesores y colaboradores, debiendo constituir para tales efectos un Consejo que la ley regulara sobre su composición y funciones (art. 131).

También, la Constitución española se refiere al referéndum como un mecanismo de consulta popular del que únicamente tiene competencia exclusiva el Estado (ámbito federal) para su convocatoria (art. 149).

Así, de acuerdo con la Constitución española, en vía de referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia será ratificada la iniciativa de proceso autonómico (comunidad autónoma) en el tiempo que señala la misma Constitución y con el acuerdo i) de las Diputaciones o los órganos interinsulares correspondientes, ii) por las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias afectadas que representen cuando menos la mayoría del censo electoral de cada una de ellas, y iii) la iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia (art. 151). En tal sentido, refiere la Constitución de España que la organización institucional autonómica tendrá como base una Asamblea Legislativa de elección por sufragio universal mediante el sistema de representación proporcional que asegure la representación de las diversas zonas del territorio. Además, señala que los estatutos de las Comunidades autónomas podrán ser modificados con los procedimientos en ellos mismos establecidos para tal efecto y con referéndum entre los electores del censo correspondiente (art. 152).

En materia de reforma constitucional, la Constitución española expresa que tratándose de revisión total de la Constitución o una parcial de los apartados referentes a los derechos y deberes fundamentales y de las libertades públicas, una vez aprobada la reforma por las Cortes Generales será sometida a referéndum para su ratificación (art. 168).

3.3.2.3. Restricciones y límites

La Constitución española al reconocer el derecho de petición individual o colectiva por escrito, prohíbe que ese derecho se ejerza en forma directa mediante manifestaciones ciudadanas (art. 77).

El Presidente del Gobierno, quien dirige las acciones de gobierno, señala la Constitución española, será propuesto por el Rey a través del Presidente del Congreso, previa consulta con los representantes designados por cada uno de los partidos políticos con representación en el Parlamento. Otorgada la confianza del Congreso por mayoría simple al propuesto por el Rey, éste último lo nombrará Presidente (art. 99). Los demás miembros del gobierno serán nombrados y separados por el Rey a propuesta del Presidente (art. 100).

3.3.2.4. Ámbito jurisdiccional

Señala la Constitución española que tratándose de los derechos concernientes al Capítulo segundo del Título primero se garantizará por el Tribunal Constitucional el ejercicio de los derechos y libertades en él establecidos, sea por causas de inconstitucionalidad de leyes o normas con fuerza de ley que los contengan. Así, la protección de los derechos será tutelada por los tribunales ordinarios en un procedimiento bajo los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, mediante el amparo ante el Tribunal Constitucional (arts. 53 y 161, inciso 1).

Como una garantía de los derechos y deberes fundamentales -entre ellos el derecho a participar- la Constitución española reconoce la institución del Defensor del Pueblo (alto comisionado de las Cortes Generales) para la defensa de esos derechos y deberes constitucionales (art. 54).

3.3.3. México

3.3.3.1. Aspectos a considerar

- Libertad de expresión: Artículos 6o. y 7o. constitucionales.
- Derecho a la información: Artículo 6o. constitucional.
- Derecho de petición: Artículo 8o. constitucional.
- Libertad de reunión: Artículo 9o. constitucional.
- Libertad de asociación: Artículo 9o. constitucional.
- Garantía de audiencia: Artículo 14 constitucional.
- Garantía de legalidad: Artículo 16 constitucional.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857, en su texto vigente señala que “la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo”, del que todo poder público dimana, y se instituye éste para el beneficio aquél (art. 39). Agrega la Constitución que “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior” (art. 40), teniendo el pueblo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno (art. 39). Por otra parte, precisa la Constitución que las reformas o adiciones a la misma serán mediante acuerdo del Congreso de la Unión por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes y, además, aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados de la Federación (art. 135). También, señala la Constitución que la misma, las leyes del Congreso de la Unión que

emanen de aquella y los Tratados Internacionales acordes a la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente y con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de la Unión¹² (art. 133).

3.3.3.2. Derecho a participar

La Constitución mexicana de 1917 en el contexto de la autodeterminación de los pueblos señala que las comunidades indígenas son autónomas para: i)

¹² Al respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que: TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "...serán la Ley Suprema de toda la Unión..." parece indicar que no sólo la carta magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la ley fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la ley suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la ley fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al Presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de Jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado intervienen como representante de la voluntad general de la entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la ley fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados". No se pierde de vista que en su anterior conformación, este máximo tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P.C/92, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, núm. 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA"; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal. Tesis aislada. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. X, noviembre de 1999, novena época, pleno, tesis P. LXXVII/99, p. 46.

“decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural”; ii) elegir conforme a las normas, procedimientos y prácticas tradicionales a las autoridades o representantes de su gobierno interior, debiendo garantizar la participación de la mujeres bajo el principio de equidad de género, y iii) “elegir, en los municipios con comunidades indígenas, representantes ante los ayuntamientos”, debiendo las constituciones y leyes de los Estados de la República fortalecer la participación y representación política (art. 2o, inciso A, fracciones I, III, y VII). Igualmente, la Constitución señala el derecho de las mujeres indígenas a participar en los asuntos de la vida comunitaria indígena. Asimismo, la obligación de la Federación, de los estados de la República y Municipios de diseñar y operar conjuntamente con los indígenas las instituciones y políticas que garanticen sus derechos y el desarrollo de sus pueblos y comunidades, así como la participación de las comunidades con los tres ordenes de gobierno para fortalecer las economías y condiciones de vida de esos pueblos mediante el impulso del desarrollo regional de las zonas indígenas. Además, precisa la consulta a las comunidades indígenas i) para la definición de programas educativos de contenido regional y que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos y ii) para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales, incorporando recomendaciones y propuestas (art. 2o, inciso B, fracciones I, II, V y IX). Igualmente, refiere la obligación del Congreso de la Unión, de las Legislaturas de los estados y de los Ayuntamientos a garantizar el cumplimiento de las obligaciones constitucionales en materia indígena mediante el establecimiento, en sus respectivas competencias, de las formas y procedimientos en el ejercicio y vigilancia de las partidas destinadas en el presupuesto de egresos para tal efecto (art. 2o, penúltimo párrafo).

En materia de derechos de las niñas y niños, la Constitución mexicana reconoce el derecho de los particulares a coadyuvar en el cumplimiento de los derechos de la niñez (art. 4o, último párrafo).

Por lo que hace a las funciones electorales y censales, la Constitución mexicana expresa que éstas serán obligatorias y gratuitas, salvo que se realicen profesionalmente en los términos de la Constitución (art. 5o).

La Constitución mexicana al tratar sobre el desarrollo nacional señala a la participación como el medio para la incorporación de las aspiraciones de los diversos sectores sociales en el plan y los programas de desarrollo de un sistema de planeación democrática. Expone la sujeción de los programas de la Administración Pública Federal al Plan Nacional de Desarrollo. Otorga al Poder Ejecutivo la facultad de establecer los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Precisa la facultad del Poder Ejecutivo para determinar a los órganos responsables de la planeación y las bases para que el mismo Poder Ejecutivo induzca y concierte con los particulares las acciones de elaboración y ejecución del referido sistema (art. 26, sección A).

También, la Carta Magna mexicana señala que en los núcleos de población ejidal o comunal el comisariado ejidal o de bienes comunales (órgano de representación y de ejecución de las resoluciones) será electo democráticamente conforme a la ley. En el mismo contexto, se refiere a la obligación del Estado a garantizar a la población campesina su participación e incorporación en el desarrollo nacional (art. 27, fracciones VII y XX).

En materia económica, la Constitución mexicana considera la posibilidad del Estado de contar con organismos y empresas en áreas estratégicas y actividades prioritarias de las que podrá hacer partícipes a los sectores social y privado (art. 28).

La Constitución mexicana reconoce como prerrogativas de los ciudadanos:¹³ i) El voto en elecciones populares; ii) poder ser elegido para ocupar los cargos de elección popular, así como el nombramiento para cualquier otro empleo o comisión de conformidad con la ley, y iii) tomar parte en los asuntos políticos del país (art. 34). Así, considera como obligaciones de los ciudadanos: i) Votar en elecciones populares; ii) desempeñar los cargos de elección popular de la Federación y de los estados de la República, y iii) el desempeño de los cargos concejiles municipales, las funciones electorales y las de jurado (art. 36).

Los Poderes Ejecutivo y Legislativo, dicta la Constitución mexicana, serán renovados mediante elecciones libres, auténticas y periódicas (art. 41).

En materia electoral federal, el Instituto Federal Electoral como autoridad en la materia se integrará mediante la participación del Poder Legislativo de la Unión, de los partidos políticos nacionales y los ciudadanos en los términos señalados en la ley, en éste caso el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (art. 41, fracción V). Así, precisa que los partidos políticos como entidades de interés público y organizaciones sólo de ciudadanos tienen derecho a participar en las elecciones nacionales, estatales, municipales y del Distrito Federal. Los partidos políticos –dice- tienen como fin la promoción de la participación del pueblo en la vida democrática, aportar a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo (art. 41, fracción I).

La Constitución mexicana refiere que en materias de deporte, turismo, pesca y acuacultura es facultad del Congreso de la Unión establecer las bases para la participación de los sectores social y privado (art. 73, fracciones XXIX-J, XXIX-K y XXIX-L).

¹³ Conforme al artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, “son ciudadanos de la república los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:” 18 años de edad y tener un modo honesto de vivir.

El titular del Poder Ejecutivo, señala la Constitución, será electo en forma directa y de conformidad con la ley electoral (art. 81).

En el contexto de la responsabilidad de los servidores públicos, la Constitución mexicana considera la facultad de los ciudadanos para denunciar ante la Cámara de Diputados, bajo su responsabilidad y mediante elementos de prueba, las conductas que den por motivo para responsabilidad en ejercicio de funciones de los servidores públicos a que se refiere el artículo 108 constitucional (art. 109).

Por lo que hace a los estados de la Federación, la Constitución mexicana señala como su forma de gobierno la republicana, representativa y popular, teniendo como base de su organización política y administrativa al Municipio Libre. Así, precisa que “cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento,¹⁴ también, de elección popular directa” (art. 115, fracción I).

Significativamente, la Constitución mexicana refiere la obligación de los Ayuntamientos de asegurar la participación ciudadana y vecinal en los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general elaborados en su competencia (art. 115, fracción II).

Respecto del gobierno de los estados de la República, la Constitución mexicana expresa que la elección de los gobernadores y de las legislaturas de los Estados será de forma directa conforme a las leyes en la materia (art. 116, fracción I). En tal sentido, las constituciones y las leyes electorales de los estados de la República deberán garantizar que las elecciones de Gobernador, diputados y miembros de los Ayuntamientos se realicen a partir del sufragio universal, libre, secreto y directo (art. 116, fracción II). Así, que los partidos políticos se constituyan sólo por ciudadanos y sin la intervención de

¹⁴ Señala el artículo 105, fracción I, que el Ayuntamiento será integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley de cada entidad determine.

organizaciones gremiales o con objeto social diferente, de tal suerte que únicamente los ciudadanos tengan el derecho exclusivo para solicitar el registro a cargos populares (art. 116, fracción IV).

En el ámbito del Distrito Federal, la Constitución mexicana reconoce a la Asamblea Legislativa, al Jefe de Gobierno y al Tribunal Superior de Justicia como las autoridades locales. Los diputados integrantes de la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno y los titulares de los órganos político-administrativos del Distrito Federal serán electos mediante votación universal, libre, directa y secreta (art. 122).

La Constitución mexicana señala como facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la de legislar en materia de participación ciudadana (art. 122, inciso C, base primera, fracción V, inciso h)

3.3.3.3. Restricciones y límites

La Constitución mexicana señala como causas de suspensión de los derechos de los ciudadanos: i) El incumplimiento injustificado de las obligaciones de ciudadano; ii) ser sujeto a un proceso penal por delito que merezca pena corporal, a partir del auto de formal prisión; iii) “durante la extinción de una pena corporal”; iv) la vagancia o ebriedad consuetudinaria; v) estar prófugo de la justicia, desde dictada la orden de aprehensión, y vi) por sentencia que imponga la suspensión de esos derechos. Además, agrega la reserva a la ley de la forma en que se rehabiliten los derechos de los ciudadanos (art. 38).

Los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta, como un servicio público podrán ser obligatorios, pero, refiere la Constitución mexicana, tratándose de las funciones electorales y censales, éstas tendrán la carga de la gratuidad (art. 4, párrafo cuarto).

A partir del derecho de asociación, en la Constitución mexicana sólo a los ciudadanos les es reconocido el derecho a tomar parte en los asuntos políticos del país (art. 9o), es decir, en los asuntos políticos del país los extranjeros no podrán inmiscuirse (art. 33).

Además, la Constitución mexicana reconoce el derecho de las personas a protestar por actos de autoridad (art. 9o).

Señala la Constitución que los mexicanos serán preferidos a los extranjeros para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano (art. 32).

En materia electoral, la Constitución mexicana restringe a toda persona participar a título propio o a cuenta de terceros para la contratación de propaganda en radio y televisión para influir en las preferencias electorales de los ciudadanos a favor o en contra de partido político o candidato alguno a ocupar cargos de elección popular (art. 41, fracción I, apartado A).

Conforme a la Constitución mexicana, el consejero presidente y los consejeros electorales del IFE a su retiro no podrán ocupar cargos en los poderes públicos en cuya elección hayan participado sino hasta pasado un lapso de dos años siguientes, por ejemplo, ser electo presidente de la República o diputado o senador (art. 41, fracción V).

La Constitución mexicana señala como requisitos para ser diputado: la ciudadanía mexicana por nacimiento, estar en ejercicio de derechos, veinticuatro años de edad, ser originario del estado de la república en que se realice la elección o vecino con residencia efectiva de cuando menos seis meses. Además, también son requisitos para ser diputado: i) No estar en servicio activo en el Ejército, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito de la elección, hasta noventa días antes de la elección; ii) no ser titular

de algún organismo constitucional autónomo, así como ser secretario o subsecretario de Estado, ni titular de algún organismo descentralizado o desconcentrado de la administración pública federal, salvo separación definitiva del encargo cuando menos noventa días previos a la elección, y iii) no ser ministro de la Corte o magistrado, ni secretario del Tribunal Electoral, ni consejero presidente o electoral, secretario ejecutivo, director ejecutivo o personal profesional directivo en los consejos generales locales o distritales electorales del IFE, salvo separación del encargo tres años previos a la elección. Los Gobernadores de los estados de la República y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal quedan impedidos durante el periodo de su encargo para ser elegidos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, aún con la separación definitiva del cargo. También, quedan impedidos los secretarios de gobierno de los estados de la República, los magistrados, los jueces federales y de las entidades de la República y del Distrito Federal, los presidentes municipales o jefes delegacionales del Distrito Federal, salvo separación definitiva cuando menos noventa días antes de la elección. Así, no ser Ministro de algún culto religioso y no estar incapacitado por ser suplente ya en ejercicio para ser electo como titular, o haber sido propietario para ser electo suplente (arts. 55 y 59). Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, salvo veinticinco años de edad.

De acuerdo con la Constitución mexicana, los diputados y senadores no podrán ser reelectos para el periodo inmediato, pero los suplentes podrán ser electos como propietarios en tanto no hayan estado en ejercicio y los propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato como suplentes (art.59).

La Constitución mexicana refiere que son requisitos para ser Presidente de la República: La ciudadanía mexicana por nacimiento, pleno goce de derechos, hijo de padre o madre mexicanos, residencia de al menos veinte años, treinta y cinco años de edad, residencia de un año inmediato anterior a la elección, no pertenecer al estado eclesiástico o ser ministro de algún culto, en caso de

pertenecer al ejercito no estar en ejercicio activo cuando menos hasta seis meses antes de la elección. Así como no ser secretario o subsecretario de Estado, Procurador General de la República, Gobernador del algún Estado, ni Jefe de Gobierno del Distrito Federal, salvo la separación del encargo cuando menos seis meses previos a la elección y no haber sido Presidente electo popularmente o por interinato, provisional o sustituto (arts. 82 y 83).

La Constitución mexicana sobre la integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señala que será a propuesta del titular del Ejecutivo ante el Senado y con el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes (art. 96).

En el ámbito municipal, la Constitución mexicana refiere que los presidentes municipales, regidores y síndicos electos popularmente por elección directa no podrán ser reelectos para el periodo inmediato, así los funcionarios con carácter de propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, más los suplentes si lo podrán ser con el carácter de propietarios, salvo que hayan estado en ejercicio (art. 105. fracción I).

Sobre el gobierno de los estados de la República, la Constitución mexicana precisa que los gobernadores electos popularmente, los interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho no podrán volver a ocupar ese cargo. Por lo que hace a los diputados de las legislaturas locales, éstos no podrán ser reelectos para el periodo inmediato, aunque sí los suplentes con el carácter de propietarios en tanto no hayan estado en ejercicio, pero no así los propietarios con el carácter de suplentes (art. 116, fracciones I y II).

Señala la Constitución mexicana como requisitos para ser Gobernador: la ciudadanía mexicana por nacimiento y la residencia efectiva no menor a cinco años anteriores a la elección.

De acuerdo con la Constitución mexicana, son requisitos para ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal: la ciudadanía mexicana por nacimiento en pleno ejercicio de derechos, a los originarios del Distrito Federal residencia efectiva de tres años anteriores inmediatos a la elección o de cinco años a los nacidos en otra entidad de la República, treinta años de edad y no haber sido Jefe de Gobierno. (art. 122, inciso C, base segunda, fracción I). Son requisitos para ser diputado a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal los mismos que para ser diputado federal (art. 122, inciso C).

La Constitución mexicana refiere que los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal serán propuestos por el Ejecutivo local al Legislativo local para su ratificación.

La Constitución mexicana señala claramente la imposibilidad legal para el desempeño simultáneo de dos cargos de elección popular sean federales o uno federal y otro local (art. 125).

Los ministros de culto religioso de acuerdo con la Constitución mexicana no podrán desempeñar cargos públicos y tendrán derecho a voto activo más no así derecho a voto pasivo, salvo el desprendimiento de ese carácter con anticipación. Además, los ministros no podrán asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo político a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna; así como no oponerse a las leyes o a sus instituciones en reunión pública o culto o propaganda religiosa (art. 130, incisos d y e).

3.3.3.4. Ámbito jurisdiccional

En materia electoral, la norma fundamental señala al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como un órgano especializado del Poder Judicial y la máxima autoridad jurisdiccional en lo Electoral, que conocerá, en

sus salas Superior y regionales, entre otras cuestiones, sobre las impugnaciones en elecciones de diputados y senadores, Presidente de la República, nulidad de elecciones, declaratoria de validez de la elección de Presidente, los actos y resoluciones que vulneren normas constitucionales y legales, las impugnaciones de actos y resoluciones de las autoridades estatales en la materia y la vulneración de los derechos político electorales de los ciudadanos: votos activo y pasivo, afiliación partidista, etcétera (art. 99).

Por otra parte, la Constitución mexicana refiere que tratándose de violación de garantías individuales por leyes o actos de autoridad, los tribunales serán competentes (art. 103, fracción I), teniendo el afectado el derecho al amparo y protección de la justicia vía juicio de amparo en los casos y en la forma que señala la norma suprema y la ley reglamentaria de la materia (arts. 103 y 107).

Ahora, para concluir este apartado cabe puntualizar que el estudio del derecho a participar en la doctrina mexicana ha sido proyectado, por una parte, hacia lo meramente político-electoral, de tal forma que comúnmente se asocian por lo general los términos derecho a participar o participación ciudadana con los mecanismos electorales existentes en el marco constitucional, de las leyes y tal vez reglamentarios de la Federación, de los estados, del Distrito Federal y de los municipios en México. Por otra, la participación ciudadana es abordada usualmente a partir del artículo 115, fracción II, constitucional, que se refiere al ámbito municipal en un contexto administrativo, con lo que pareciera que en ello se agota el derecho a participar en México y no es así como hemos podido observar, pues éste es un derecho amplio e integral, es un derecho fundamental.

También, cabe agregar que en México la Constitución Federal no señala en un enunciado concreto el derecho a participar de las personas en los asuntos político-electorales y demás públicos, como es el caso del artículo 9, inciso 2, y, a partir de los sujetos, el artículo 48 de la Constitución de España, o bien la

redacción de los artículos 25 y 15, fracción I, inciso a, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, respectivamente. Es así que se hace evidente que en nuestro país en el marco de la Constitución Federal el derecho a participar se localiza por los sujetos, la materia o la competencia, es decir, es un derecho que se ha expandido en el texto constitucional, lo que no significa que ese derecho abandone su carácter de derecho fundamental, pues como apunta Salvador Nava, siguiendo a Zagrebelsky, "lo que es verdaderamente fundamental, por el mero hecho de serlo, nunca puede ser puesto, sino que siempre debe ser presupuesto",¹⁵ pues en la Constitución (escrita) se encuentra el sustento y defensa del Estado constitucional que justifica la democracia.

3.4. Anexo. Criterios del Poder Judicial de la Federación

- Garantía de legalidad

LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. OBJETIVO Y ALCANCES DE LAS BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL. La reforma al artículo 115, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, sustituyó el concepto de "bases normativas" utilizado en el texto anterior, por el de "leyes en materia municipal", modificación terminológica que atendió al propósito del Órgano Reformador de ampliar el ámbito competencial de los Municipios y delimitar el objeto de las leyes estatales en materia municipal, a fin de potenciar la capacidad reglamentaria de los Ayuntamientos. En consecuencia, las leyes estatales en materia municipal derivadas del artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal, esto es, "las bases generales de la administración pública municipal" sustancialmente comprenden las normas que regulan, entre otros aspectos generales, las funciones esenciales de los órganos municipales previstos en la Ley Fundamental, como las que corresponden al Ayuntamiento, al presidente municipal, a los regidores y síndicos, en la medida en que no interfieran con las cuestiones específicas de cada Municipio, así como las indispensables para el funcionamiento regular del Municipio, del Ayuntamiento como su órgano de gobierno y de su administración pública; las relativas al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los cinco incisos de la fracción II del artículo 115 constitucional, incluidos en la

¹⁵ NAVA GOMAR, Salvador O. Dinámica constitucional: entre la interpretación y la reforma. La encrucijada mexicana, México, Universidad Complutense – UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas – Universidad Anáhuac del Sur – Miguel Ángel Porrúa, 2003, p. 30.

reforma, entre las que se pueden mencionar, enunciativamente, las normas que regulen la población de los Municipios en cuanto a su entidad, pertenencia, derechos y obligaciones básicas; las relativas a la representación jurídica de los Ayuntamientos; las que establezcan las formas de creación de los reglamentos, bandos y demás disposiciones generales de orden municipal y su publicidad; las que prevean mecanismos para evitar el indebido ejercicio del gobierno por parte de los munícipes; las que establezcan los principios generales en cuanto a la participación ciudadana y vecinal; el periodo de duración del gobierno y su fecha y formalidades de instalación, entrega y recepción; la rendición de informes por parte del Cabildo; la regulación de los aspectos generales de las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad, para efectos de la posible convivencia y orden entre los Municipios de un mismo Estado, entre otras. En ese tenor, se concluye que los Municipios tendrán que respetar el contenido de esas bases generales al dictar sus reglamentos, pues lo establecido en ellas les resulta plenamente obligatorio por prever un marco que da uniformidad a los Municipios de un Estado en aspectos fundamentales, el cual debe entenderse como el caudal normativo indispensable que asegure el funcionamiento del Municipio, sin que esa facultad legislativa del Estado para regular la materia municipal le otorgue intervención en las cuestiones específicas de cada Municipio, toda vez que ello le está constitucionalmente reservado a este último. Jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXII, octubre de 2005, novena época, pleno, tesis P/J. 129/2005, p. 2067.

- Garantía de audiencia

ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS ARTÍCULOS 18 Y 19 DE LA LEY RELATIVA DEL ESTADO DE MÉXICO QUE PREVEN EL DERECHO DE LOS HABITANTES DE ESA ENTIDAD PARA, A TRAVÉS DE LOS CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, ORGANIZARSE Y PARTICIPAR EN LA ELABORACIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO URBANO, ASÍ COMO LA OBLIGACIÓN DE LOS MUNICIPIOS DE PROMOVER E IMPULSAR LA PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD EN EL DESARROLLO URBANO Y LA CONSERVACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES, NO SE RIGEN POR LA GARANTÍA DE AUDIENCIA. En materia de ordenación y regulación de los asentamientos humanos no rige la garantía de previa audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución Federal, porque ese requisito no está comprendido entre los que señala el diverso artículo 27, párrafo tercero, de la propia Carta Magna, y no puede admitirse que exista contradicción entre las disposiciones contenidas en ambos preceptos, por ser evidente que el primero de ellos establece una regla general para derechos subjetivos, mientras que el segundo ampara garantías sociales que, por su propia naturaleza, están por encima de los derechos individuales a los que restringe en su alcance liberal, en términos de lo dispuesto en el artículo 1o. constitucional. En congruencia con lo anterior y tomando en consideración que el referido artículo 27 establece una excepción al principio de inviolabilidad de la propiedad al facultar a la nación para imponer modalidades a la propiedad privada, atendiendo al interés público, debe decirse que los artículos 18 y 19 de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México que prevén,

respectivamente, que los habitantes de esa entidad federativa, a través de los consejos de participación ciudadana, tienen derecho a organizarse y participar en la elaboración y ejecución de los planes y programas de desarrollo urbano, así como que los Municipios están obligados a promover e impulsar la participación de la comunidad en el desarrollo urbano y la conservación de los recursos naturales, por medio de las comisiones de planeación para el desarrollo y los consejos de participación ciudadana, no se rigen por la garantía constitucional de mérito. Ello es así, en virtud de que es incuestionable que aun cuando la citada ley imponga modalidades a la propiedad privada dictada por el interés público, no puede exigirse el establecimiento de una audiencia previa en beneficio de los particulares afectados, ya que sería sumamente grave que fuese necesario llamarlos para que objetaran previamente la elaboración de un plan de desarrollo urbano, pues se paralizarían los servicios públicos en perjuicio de dicho interés; además, el hecho de que la aludida ley establezca la participación de la comunidad, a través de los indicados consejos que actúan como organismos auxiliares de las autoridades, no implica que al particular afectado también se le dé la oportunidad de intervenir en la elaboración del plan, pues si la intención del legislador hubiese sido darle participación, así lo hubiera plasmado en la ley. Tesis aislada, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XIII, junio de 2001, novena época, primera sala, tesis 1a XXXVII/2001, p. 229.

- Garantías de audiencia y legalidad

BEBIDAS ALCOHÓLICAS. EL ACUERDO POR EL QUE SE APRUEBA LA INICIATIVA DE REFORMAS POR MODIFICACIÓN, ADICIÓN Y DEROGACIÓN AL REGLAMENTO QUE REGULA LA VENTA Y/O CONSUMO RELATIVO DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO GARZA GARCÍA, NUEVO LEÓN, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO EL 2 DE ABRIL DE 2004, AL NO TOMAR EN CUENTA PARA SU APROBACIÓN Y EXPEDICIÓN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA, TRANSGREDE LA GARANTÍA DE LEGALIDAD ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. De la interpretación del artículo 115, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución Federal, con apoyo en la exposición de motivos de su reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999 se evidencia la voluntad del legislador de dotar de mayor fortaleza y autonomía a los Municipios, lo que se manifiesta en la facultad conferida a los Ayuntamientos para emitir reglamentos autónomos, por ser los más cercanos a la ciudadanía, motivando la creación de mecanismos de participación ciudadana. En ese contexto, los numerales 166, fracción V, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, en relación con el diverso numeral 37 del Reglamento de Participación Ciudadana del Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, establecen como requisito necesario para que los Ayuntamientos puedan emitir los indicados reglamentos, entre otros, que se tome en cuenta la opinión de la comunidad a través de los mecanismos creados legalmente para ello. Por consiguiente, si para la aprobación y emisión del acuerdo por el que se aprueba la iniciativa de reformas por modificación, adición y derogación al Reglamento que Regula la Venta y/o Consumo de Bebidas Alcohólicas del Municipio de San Pedro Garza

García, Nuevo León, publicado en el Periódico Oficial del Estado el 2 de abril de 2004, no quedó acreditado que se haya seguido el citado procedimiento de participación ciudadana, dicho acuerdo transgrede la garantía de legalidad establecida en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tesis aislada, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXV, enero de 2007, novena época, Tribunales Colegiados de Circuito, tesis IV.2o.A.186 A, p. 2197.

- Consulta vecinal y publicidad

TRÁNSITO Y VIALIDAD. LA REFORMA AL REGLAMENTO RELATIVO DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO GARZA GARCÍA, NUEVO LEÓN, PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO EL 12 DE NOVIEMBRE DE 2004, INCURRE EN UN VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMAL, AL NO HABERSE TOMADO EN CUENTA LA OPINIÓN DE LA COMUNIDAD PARA SU APROBACIÓN Y EXPEDICIÓN CON BASE EN LA LEGISLACIÓN APLICABLE. De la interpretación sistemática de los artículos 115, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución Federal, 37 del Reglamento de Participación Ciudadana del Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León; 26, inciso c), fracción VI y 166, fracción V, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, se advierte, que los Ayuntamientos poseen facultades para expedir reglamentos de acuerdo a las bases normativas emanadas del Congreso Local; asimismo, que en su revisión y actualización, deberán consultar a los vecinos para su aprobación y expedición. De ahí que la consulta deba realizarse mediante la publicación en la Gaceta Municipal y en el Periódico Oficial del Estado, y no en un diario de circulación en la entidad, habida cuenta que dicha obligación tiene el carácter de oficial, conforme al artículo 5o. de la Ley del Periódico Oficial de la entidad; luego, al no haberse seguido el procedimiento referido para la expedición de la reforma al Reglamento de Tránsito y Vialidad del Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, publicada en el referido órgano informativo el 12 de noviembre de 2004, se incurre en un vicio de inconstitucionalidad formal. Tesis aislada, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXIII, febrero de 2006, novena época, Tribunales Colegiados de Circuito, tesis IV.1º.A.24 A, p. 1934.

- Garantía de legalidad y consulta vecinal

JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. NO ES NECESARIO AGOTARLO ANTES DE ACUDIR AL AMPARO, PORQUE LA LEY QUE RIGE A DICHO TRIBUNAL EXIGE MÁS REQUISITOS PARA LA SUSPENSIÓN DEL ACTO QUE LA LEY DE AMPARO. Conforme a lo dispuesto en los artículos 107, fracción IV, constitucional y 73, fracción XV, de la Ley de Amparo, el juicio de garantías es improcedente cuando la parte quejosa no agota, previamente, los recursos o medios de defensa ordinarios que establezca la ley del acto reclamado, excepto cuando ésta exija mayores requisitos que la Ley de Amparo para conceder la suspensión. A este respecto, los artículos 58 y 59 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal imponen un

requisito para conceder la suspensión que no exige la Ley de Amparo, consistente en condicionar la concesión de la medida cautelar a que se realice una consulta ciudadana, sin que además precisen en qué casos debe tramitarse y desahogarse, ni tampoco especifican o limitan que deba realizarse con aquellos vecinos a los que pueda afectar la suspensión, generándose así incertidumbre debido a la vaguedad del precepto, en la medida en que no especifica en qué casos debe llevarse a cabo ésta y la concerniente discrecionalidad que confiere a las autoridades de dicho tribunal, lo que eventualmente la hace obligatoria en cualquier caso o supuesto. Además, los preceptos en cuestión remiten a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal que establece el mecanismo de consulta a la ciudadanía, que exige cumplir diversos requisitos como el de difundir ésta en los medios masivos de comunicación y una solicitud a las autoridades administrativas que son las facultadas para convocar la consulta. Por tanto, es evidente que los preceptos en cuestión exceden los requisitos que establece el artículo 124 de la Ley de Amparo para conceder la suspensión y, por tanto, no es necesario agotar el juicio ante dicho tribunal antes de acudir al amparo. Jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XIX, febrero de 2004, novena época, Tribunales Colegiados de Circuito, tesis I.4o.A. J/29, p. 909.

CAPÍTULO CUARTO

LOS CONSEJOS CONSULTIVOS Y LOS CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En el presente capítulo abordaremos la figura jurídica del Consejo en las constituciones vigentes de Argentina, España y México, que entre los órganos colegiados se distinguen de los Consejos o Asambleas de nuestro estudio. Después, expondremos, en el caso concreto, algunos Consejos o Asambleas de consulta y asesoría así como para el fomento de la participación social y ciudadana en la administración pública federal, pero además trataremos las referidas figuras en la Procuraduría General de la República, que se ubica en el ámbito del Poder Ejecutivo, y en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como organismo constitucional autónomo de México. De diecisiete muestras de Consejos o Asambleas de México y dos de Argentina y dos de España procuraremos responder cuatro interrogantes: ¿A qué institución se encuentran vinculados?, ¿qué documento les da origen?, ¿cuál es su fundamento? y ¿cuál es su motivación? Contestado lo anterior, pasaremos a definir y ubicar algunos lineamientos que consideramos democráticos y básicos en los Consejos o Asambleas como órganos colegiados auxiliares ciudadanizados para consulta y asesoría así como de fomento de la participación social y ciudadana en la administración pública. Finalmente, de once muestras de Consejos o Asambleas de México, una de Argentina y una de España expondremos la forma en que los lineamientos democráticos básicos, previamente definidos, se depositan en ellos, de lo que distinguiremos las ventajas y desventajas de entre los Consejos o Asambleas de México y de éstos frente a los de Argentina y España.

4.1. Marco constitucional

4.1.1. Argentina

La Constitución de la Nación Argentina se refiere al Consejo de la Magistratura, que tiene a su cargo la selección de los magistrados y la administración del Poder Judicial. El Consejo de la Magistratura se integra periódicamente a partir del criterio de representación de los órganos políticos de la elección popular, de los jueces de las instancias y de los abogados de la matrícula federal, así como de personas del ámbito académico y científico, todos en número y en la forma que determine la ley. El Consejo de la Magistratura tiene por atribuciones: i) La selección mediante concurso público de los postulantes a las magistraturas inferiores; ii) emitir propuestas en ternas vinculantes para el nombramiento de los tribunales inferiores; iii) administrar los recursos y ejecutar el presupuesto asignado a la administración de justicia; iv) facultades disciplinarias sobre magistrados; v) decidir la apertura de procedimiento de remoción y suspensión, y vi) reglamentar la organización judicial (art. 114).

4.1.2. España

La Constitución de España enuncia la figura del Consejo de Estado que funge como el supremo órgano de consulta del gobierno, sujeto a una ley orgánica que determina su composición y competencia (art. 107).

Además, la Constitución española señala que las comunidades autónomas contarán con un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas, presidido por el Presidente electo por la Asamblea, que tendrá a su cargo la dirección del Consejo de Gobierno, la representación de la comunidad y la del Estado en aquel. El Consejo de Gobierno será responsable ante la Asamblea (art. 152).

4.1.3. México

La Constitución de México al referirse al Instituto Federal Electoral como autoridad en la materia, señala al Consejo General de éste como el órgano superior de dirección del Instituto. El Consejo General se integra por un consejero presidente y ocho consejeros electorales, además, con voz pero sin voto, de consejeros del Poder Legislativo que representan a los partidos políticos en el Congreso y un Secretario Ejecutivo. El tiempo del encargo de consejero presidente es de seis años, con posible reelección, y de nueve años para los consejeros electorales. Los consejeros son electos por la Cámara de Diputados mediante el voto de las dos terceras partes de los presentes y a propuesta de los grupos parlamentarios que –dice- deberán incluir la consulta a la sociedad. El cargo de consejero es incompatible con algún otro cargo, empleo o comisión, salvo los que desempeñen asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados. Los Consejeros del Poder Legislativo serán a propuesta de los grupos parlamentarios de cualquiera de las cámaras y sólo habrá un consejero por cada fracción parlamentaria. El Consejo General del IFE tiene como facultades constitucionales la de aprobar el marco normativo que deba regir las relaciones de trabajo con los servidores públicos del Instituto, nombrar al Secretario Ejecutivo, la fiscalización indirecta de las finanzas de los partidos políticos (art. 41, fracción V), entre otras.

Así, en materia de salubridad pública, la Constitución mexicana señala la existencia de un Consejo de Salubridad General dependiente directamente del titular del Poder Ejecutivo, sin intervención de ningún secretario de Estado, cuyas resoluciones serán obligatorias en el país. Las medidas adoptadas por el Consejo en materia de alcoholismo y venta de sustancias –dice- “que envenenan al individuo o degeneran la especie humana”, así como en materia de contaminación ambiental, deberán ser revisadas por el Congreso de la Unión en acciones de su competencia (art. 73, fracción XVI).

En el ámbito del Poder Judicial, la Constitución mexicana se refiere al Consejo de la Judicatura Federal como un órgano del Poder Judicial de la Federación, con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones (art. 100). Se integra por siete miembros, uno que será el presidente de la Corte que también lo será del Consejo, tres designados por el Pleno de la Corte de entre los magistrados de circuito y los jueces de distrito, por mayoría de cuando menos ocho votos, dos designados por el Senado y uno por el Presidente de la República. El Consejo de la Judicatura Federal funciona en Pleno o en comisiones. Los Consejeros durarán en su encargo cinco años, salvo el presidente, y serán sustituidos de manera escalonada y sin posibilidad de reelección. Dicta la Constitución que los consejeros no representan a quienes los designaron, por lo que deberán actuar en su ejercicio con independencia e imparcialidad (art. 100). El Consejo de la Judicatura Federal tiene por funciones, entre otras: i) La de determinar el número, división en circuitos, competencia territorial y especialización por materia de los Tribunales Colegiados y los Tribunales Unitarios de Circuito y Juzgados de Distrito; ii) la averiguación de la conducta de los jueces y magistrados federales (arts. 94 y 97), y iii) expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones, que podrán ser a solicitud de la Corte sobre el ejercicio de la función jurisdiccional federal. Las resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal son definitivas e inatacables por lo que no procede juicio ni recurso, salvo se trate de la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces (art. 100).

En materia de derechos humanos, la Constitución mexicana refiere el establecimiento, en el ámbito federal, de un organismo de protección de derechos humanos, denominado Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que contará con un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros elegidos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en su caso, por la Comisión Permanente. La substitución del Consejo Consultivo será anual, escalonada y en par por los de mayor

antigüedad. El Presidente de la Comisión lo será también del Consejo y durará cinco años en su encargo (art. 102).

También, la Constitución mexicana considera en el ámbito municipal la figura del Consejo Municipal que operará en el caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, previa constatación de la imposibilidad de que los suplentes entren en funciones y que no se celebren nuevas elecciones. El Consejo se designará de entre los vecinos para concluir los periodos respectivos, así se integrarán por el número que al respecto señale la ley, debiendo cumplir necesariamente los requisitos de elegibilidad (art. 105, fracción I)

En el ámbito del Distrito Federal, la Constitución mexicana señala al Consejo de la Judicatura del Distrito Federal como el órgano que tendrá a su cargo la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia (art. 122, inciso C, base cuarta, fracción II). El Consejo de la Judicatura del D. F. se integra con siete miembros: uno que será el Presidente del Tribunal Superior de Justicia del D. F., los otros un magistrado, un juez de primera instancia y un juez de paz electos mediante insaculación, y, el resto, uno designado por el Jefe de Gobierno y dos nombrados por la Asamblea Legislativa (art. 122, inciso C, base cuarta, fracción I). Los aspirantes a consejeros deberán reunir los mismos requisitos que para ser magistrado; durarán cinco años en su encargo; serán sustituidos de manera escalonada y no podrán ser nombrados para un nuevo periodo (art. 122, inciso C, base cuarta, fracción II). Las atribuciones del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal serán en su respectiva competencia las determinadas al Consejo de la Judicatura Federal (art. 122, inciso C, base cuarta, fracción III).

4.2. Marco jurídico federal vigente en México

4.2.1. Ley de Planeación¹

La Ley de Planeación tiene entre otros objetivos los de *establecer*: i) “Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo el Plan Nacional de Desarrollo (PND)”² y encauzar a partir de ello las actividades de la Administración Pública Federal (APF); ii) “las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, así como de los pueblos y comunidades indígenas”, en la elaboración del PND y los programas establecidos por la misma ley, y iii) “las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas” (art. 1o).

También, la Ley refiere que la “planeación nacional de desarrollo”³ deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Federal, bajo los principios de: i) Fortalecimiento de la soberanía, independencia y autodeterminación nacionales; ii) la preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo establecido en la Constitución; iii) las consolidación de “la democracia como sistema de vida, fundado en el constante

¹ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de enero de 1983; que abrogó la Ley sobre Planeación General de la República del 12 de julio de 1930.

² La Ley de Planeación en el artículo 21 define al Plan Nacional de Desarrollo como el documento que contendrá consideraciones y proyecciones de largo plazo y que “precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, tomando en cuenta las variables ambientales que se relacionen a éstas y regirá el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática”.

³ La Ley de Planeación en el artículo 3o define a la planeación nacional de desarrollo como “la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen”.

mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno”; iv) la igualdad de derechos en la atención de necesidades; v) el respeto absoluto de las garantías individuales, de las libertades, de los derechos sociales y políticos; vi) el fortalecimiento del Pacto Federal y del Municipio Libre, y vii) el equilibrio de los factores de la producción en un marco de estabilidad económica y social (art. 2o).

Además, la Ley precisa la responsabilidad del Ejecutivo Federal de conducir la planeación nacional de desarrollo con “la participación democrática de los grupos sociales” conforme lo disponga la legislación en la materia (art. 4o). En tal sentido, refiere la obligación de la APF centralizada y paraestatal de planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la “planeación nacional de desarrollo”, que será integral y sustentable (art. 9o).

Por otra parte, la Ley enuncia la creación del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) del que formarán parte las dependencias y entidades de la APF, que además será la directriz en lo que les corresponde del Plan Nacional de Desarrollo (art. 12). En tal contexto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene por facultad elaborar el PND tomando en cuenta a la APF, a los gobiernos de los estados de la República y “los planteamientos que se formulen por los grupos sociales y por los pueblos y comunidades indígenas interesados” (art. 14). Así, la Ley, en general, señala que a las dependencias de la APF corresponden elaborar los programas sectoriales tomando en cuenta las propuestas de las entidades del sector y de los gobiernos de las entidades federales, así como “las opiniones de los grupos sociales y de los pueblos y comunidades indígenas interesados” (arts. 16 y 17); sin embargo, para el caso de las dependencias paraestatales la ley no refiere tal consideración respecto de la sociedad civil.

Ahora bien, de acuerdo con la Ley, el titular del Poder Ejecutivo Federal tiene la facultad de establecer comisiones intersecretariales para la atención de actividades de la planeación nacional en el ámbito de los asuntos relacionados con las dependencias (art. 19).

Por lo que hace a la participación social en la planeación, la Ley señala que “en el ámbito del SNPD tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales” con el objeto de que “la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan [PND] y los programas” a que se refiere la misma. En tal contexto, la Ley reconoce a las organizaciones “representativas” de los diversos sectores de la sociedad (obrero, campesino, pueblos y grupos populares, académico, profesional, empresariales y demás grupos sociales) para participar como “órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática” respecto de su actividad a través de “foros de consulta popular” como un mecanismo, a los que se convocará. Así, en materia indígena, la Ley retoma la directriz constitucional sobre que “las comunidades indígenas deberán ser consultadas y podrán participar en la definición de los programas federales que afecten directamente el desarrollo de sus pueblos y comunidades”. La organización y funcionamiento, las formalidades, periodicidad y términos de la participación y consulta para la planeación nacional de desarrollo se sujetarán a lo dispuesto en el SNPD (art. 20).

El Plan y los programas a que se refiere la ley determinarán y delimitarán las acciones coordinadas del gobierno federal con los de los estados de la República y la “inducción” o “concertación” con los grupos sociales interesados (art. 28). La Ley precisa que “la ejecución del Plan y los programas podrá concertarse [...] con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares” interesados (art. 32). La concertación podrá ser mediante contratos o convenios de concertación de acciones con las comunidades indígenas; documentos aquellos de derecho público y de carácter obligatorio para las

partes y por tal con consecuencias y sanciones por su incumplimiento “a fin de asegurar el interés general y garantizar su ejecución en tiempo y forma” (art. 37). No obstante, los proyectos de presupuesto de egresos de la Federación, de los departamentos y de las entidades paraestatales no integradas en los programas y contratos o convenios a que se refiere la ley deberán ajustar sus acciones de “inducción” de los sectores de la sociedad y la aplicación de instrumentos de política económica, social y ambiental a los objetivos y directrices del Plan y los programas que de él emanen (arts. 40 y 41).

Finalmente, la ley determina que la responsabilidad y las bases para la sanción en materia de planeación tendrán lugar cuando los funcionarios de la APF en el ejercicio de sus funciones contravengan la Ley de Planeación y las disposiciones que de ella se deriven respecto de los objetivos y prioridades del PND y los programas que de éste deriven. Las sanciones, meramente administrativas, consistirán en medidas disciplinarias como el apercibimiento o amonestación,⁴ o, por la gravedad de la infracción, la suspensión⁵ o remoción del cargo al funcionario responsable (arts. 42, 43 y 44).

⁴ La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en el artículo 13 refiere las sanciones por falta administrativa, entre las que se encuentra la amonestación privada o pública. Así, el artículo 16 de la misma ley señala que la imposición de “la amonestación pública o privada a los servidores públicos será por la Secretaría, el Contralor Interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutada por el jefe inmediato”. La doctrina define amonestación como una simple advertencia o bien como una represión para que no se reitere un comportamiento que se considera indebido dentro del procedimiento. El apercibimiento lo define en dos sentidos: “en primer lugar, la advertencia o conminación que la autoridad hace a determinada persona, de las consecuencias desfavorables que podrá acarrearle la realización de ciertos actos u omisiones; en el segundo sentido es una sanción que los magistrados y los jueces pueden imponer a sus subordinados y también a quienes perturben o contraríen el normal desarrollo de las audiencias y demás actividades judiciales o falten de palabra o por escrito, al respeto y consideración debidos a la administración de justicia”. *Diccionario Jurídico Mexicano. Op. cit.*, nota 58, pp. 152, 153 y 180.

⁵ La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en el artículo 13 señala que la suspensión del empleo, cargo o comisión como una sanción por falta administrativa será por un periodo no menor de 3 días ni mayor a un año. Así, el artículo 16 señala que “la suspensión o la destitución del puesto de los servidores públicos, serán impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutadas por el titular de la dependencia o entidad correspondiente”.

4.2.2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal⁶

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) señala que la Administración Pública Federal (APF) se divide en centralizada y paraestatal. Integran la administración pública centralizada: La Presidencia de la República, las secretarías de Estado,⁷ los departamentos administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.⁸ La administración pública paraestatal se integra por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos (art. 1o). La Ley refiere que todas las dependencias de la APF paraestatal auxiliarán al Poder Ejecutivo de la Unión (art. 3o).

La Ley enuncia que la APF centralizada y paraestatal conducirá sus actividades en la forma programada con base en las políticas de la planeación nacional de desarrollo que determine el Ejecutivo Federal (art. 9o).

De conformidad con la Ley, los secretarios de Estado y los jefes de departamento deberán ejercer las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República (art. 11). Así, las secretarías de Estado y los departamentos administrativos formularán, sobre los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente (art. 12). En tal sentido, los reglamentos, decretos o acuerdos del titular del Ejecutivo Federal para su validez deberán refrendarse

⁶ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 1976; que abrogó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958.

⁷ El artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala que el Ejecutivo Federal para el despacho de los asuntos administrativos contará con: i) Las secretaría de Estado de: Gobernación; Relaciones Exteriores; Defensa Nacional; Marina; Seguridad Pública; Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Energía, Economía; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Comunicaciones y Transportes; Función Pública; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria, y Turismo, y ii) La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

⁸ La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal es un área unipersonal, dependiente directamente del Presidente de la República, su nombramiento y remoción es libre a cargo de aquel.

por el secretario o secretarios de Estado o jefe o jefes de departamento administrativo respectivo (art. 13).

Por otra parte, la Ley señala que a los titulares de las secretarías de Estado y departamentos administrativos corresponde el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los subsecretarios, Oficial Mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección, mesa y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior y las demás normas aplicables. Además, precisa la facultad de los secretarios de Estado o jefes de departamento para adscribir orgánicamente las unidades administrativas establecidas en el reglamento interior respectivo, de conformidad con el mismo (art. 16). Las secretarías de Estado o jefes de departamento deberán establecer sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización, archivos y los demás que sean necesarios (art. 20). Por lo que hace al titular del Ejecutivo Federal, de acuerdo con la ley, éste podrá constituir comisiones intersecretariales para el despacho de los asuntos en los que deban intervenir varias secretarías de Estado o departamentos administrativos (art. 21).

También, la ley refiere que los acuerdos por los que se deleguen facultades o adscriban unidades administrativas deberán publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* (art. 16).

De igual manera, la ley señala que los titulares de las secretarías de Estado o de los departamentos administrativos para el funcionamiento de las áreas o unidades administrativas deberán expedir los manuales de organización, procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, los que deberán mantenerse permanentemente actualizados y ser publicados en el *Diario Oficial de la Federación* (art. 19).

Así, la Ley sobre el despacho de cada una de las Secretarías en materia de participación social y ciudadana refiere que:

Artículo 27. A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

...

XIII. Vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, especialmente en lo que se refiere a las garantías individuales y dictar las medidas administrativas necesarias para tal efecto;

...

XVII. Fomentar el desarrollo político, contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas; promover la activa participación ciudadana y favorecer las condiciones que permitan la construcción de acuerdos políticos y consensos sociales para que, en los términos de la Constitución y de las leyes, se mantengan las condiciones de gobernabilidad democrática;

...

Artículo 30 bis.- A la Secretaría de Seguridad Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

...

VIII. Promover y facilitar la participación social para el desarrollo de actividades de vigilancia sobre el ejercicio de sus atribuciones;

...

Artículo 31.- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente;

...

Artículo 32.- A la Secretaría de Desarrollo Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

...

VI. Coordinar, concretar y ejecutar programas especiales para la atención de los sectores sociales más desprotegidos, en especial de los pobladores de las zonas áridas de las áreas rurales, así como de los colonos de las áreas urbanas, para elevar el nivel de vida de la población, con la intervención de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales y, con la participación de los sectores social y privado;

...

IX.- Proyectar la distribución de la población y la ordenación territorial de los centros de población, conjuntamente con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que corresponda, así como coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los Ejecutivos Estatales para la realización de acciones coincidentes en esta materia, con la participación de los sectores social y privado;

...

XI.- Elaborar, apoyar y ejecutar programas para satisfacer las necesidades de suelo urbano y el establecimiento de provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal

correspondientes y los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los diversos grupos sociales;

XII.- Promover y concertar programas de vivienda y de desarrollo urbano, y apoyar su ejecución, con la participación de los gobiernos estatales y municipales, y los sectores social y privado;

...

XIV.- Promover y apoyar mecanismos de financiamiento para el desarrollo regional y urbano, así como para la vivienda, con la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes, de los gobiernos estatales y municipales, de las instituciones de crédito y de los diversos grupos sociales;

XV. Promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano, y el bienestar social, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales y con la participación de los sectores social y privado;

...

Artículo 32 Bis. A la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

...

VI. Proponer al Ejecutivo Federal el establecimiento de áreas naturales protegidas, y promover para su administración y vigilancia, la participación de autoridades federales o locales, y de universidades, centros de investigación y particulares;

...

X. Promover el ordenamiento ecológico del territorio nacional, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, y con la participación de los particulares;

XI. Evaluar y dictaminar las manifestaciones de impacto ambiental de proyectos de desarrollo que le presenten los sectores público, social y privado; resolver sobre los estudios de riesgo ambiental, así como sobre los programas para la prevención de accidentes con incidencia ecológica;

...

XVII. Promover la participación social y de la comunidad científica en la formulación, aplicación y vigilancia de la política ambiental, y concertar acciones e inversiones con los sectores social y privado para la protección y restauración del ambiente;

...

Artículo 33.- A la Secretaría de Energía corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

...

V. Promover la participación de los particulares, en los términos de las disposiciones aplicables, en la generación y aprovechamiento de energía, con apego a la legislación en materia ecológica;

...

Artículo 34.- A la Secretaría de Economía corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

...

X bis. Coordinar y ejecutar la política nacional para crear y apoyar empresas que asocien a grupos de escasos recursos en áreas urbanas a través de las acciones de planeación, programación, concertación, coordinación, evaluación; de aplicación, recuperación y revolvencia de recursos para ser destinados a los mismos fines; así como de asistencia técnica y de otros medios que se requieran para ese propósito, previa calificación, con la intervención de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social y privado;

...

Artículo 35.- A la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

...

III. Integrar e impulsar proyectos de inversión que permitan canalizar, productivamente, recursos públicos y privados al gasto social en el sector rural; coordinar y ejecutar la política nacional para crear y apoyar empresas que asocien a grupos de productores rurales a través de las acciones de planeación, programación, concertación, coordinación; de aplicación, recuperación y revolvencia de recursos, para ser destinados a los mismos fines; así como de asistencia técnica y de otros medios que se requieran para ese propósito, con la intervención de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social y privado;

...

XXI. Fomentar la actividad pesquera a través de una entidad pública que tendrá a su cargo las siguientes atribuciones:

...

c) Estudiar, proyectar, construir y conservar las obras de infraestructura pesquera y de acuacultura que requiere el desarrollo del sector pesquero, con la participación de las autoridades estatales, municipales o de particulares;

...

Artículo 37.- A la Secretaría de la Función Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

...

XXV. Formular y conducir la política general de la Administración Pública Federal para establecer acciones que propicien la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información que aquélla genere, y

...

Artículo 42.- A la Secretaría de Turismo corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

...

XIX.- Proyectar, promover y apoyar el desarrollo de la infraestructura turística y estimular la participación de los sectores social y privado;

...

4.2.3. Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (de España)⁹

La Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de España, que establece y regula las bases del régimen jurídico, el procedimiento administrativo común y el sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas, en su Capítulo II “Órganos Colegiados”, del Título II “De los Órganos de las Administraciones Públicas”, señala el régimen jurídico de los órganos colegiados de las Administraciones Públicas, en los que podrán participar organizaciones representativas de Intereses sociales, así de aquellos órganos colegiados compuestos únicamente por representaciones de distintas Administraciones Públicas, cuenten o no con representación social, –dice- podrán establecer o complementar sus propias normas de funcionamiento. Dichos órganos quedarán integrados a las Administraciones Públicas aún cuando no participen en la estructura jerárquica de aquellas, salvo disposición en contrario o se derive de sus funciones o de la propia naturaleza del órgano colegiado (art. 22).

Además, la citada Ley en los artículos 23, 24 y 25 señala las facultades y obligaciones del Presidente, de los miembros y del secretario de los órganos colegiados, mismas que por sentencia del Tribunal Constitucional del 6 de abril de 1999: 50/1999 fueron declaradas como texto con carácter no básico.

⁹ Publicada en el Boletín Oficial del Estado núm. 285, de fecha 27 de noviembre de 1992. Modificada por leyes: 6/1997 (BOE núm. 90 del 15/04/1997); 29/1998 (BOE núm. 167 del 14/07/1998); 4/1999 (BOE núm. 12 del 14/01/1999); 24/2001 (BOE núm. 313 del 31/12/2001); 57/2003 (BOE núm. 301 del 17/12/2003); 62/2003 (BOE núm. 313 del 31/12/2003); 11/2007 (BOE núm. 150 del 23/06/2007); por el Real Decreto-Ley 14/1993 (BOE núm. 199 del 20/08/1993) y por Ley Orgánica 14/2003 (BOE núm. 279 del 21/11/2003).
http://217.116.15.226/xml/disposiciones/min/disposicion.xml?id_disposicion=31858&desde=min

Artículo 23. Presidente

1. En cada órgano colegiado corresponde al Presidente:

- a) Ostentar la representación del órgano.
- b) Acordar la convocatoria de las sesiones ordinarias y extraordinarias y la fijación del orden del día, teniendo en cuenta, en su caso, las peticiones de los demás miembros formuladas con la suficiente antelación.
- c) Presidir las sesiones, moderar el desarrollo de los debates y suspenderlos por causas justificadas.
- d) Dirimir con su voto los empates, a efecto de adoptar acuerdos, excepto se trata de los órganos colegiados a que se refiere el número 2 del artículo 22, en que el voto será dirimente si así lo establecen sus propias normas.
- e) Asegurar el cumplimiento de las leyes.
- f) Visar las actas y certificaciones de los acuerdos del órgano.
- g) Ejercer cuantas otras funciones sean inherentes a su condición de Presidente del órgano.

2. En caso de vacante, ausencia, enfermedad, u otra causa legal, el Presidente será sustituido por el Vicepresidente que corresponda, y en su defecto, por el miembro del órgano colegiado de mayor jerarquía, antigüedad y edad, por este orden, de entre sus componentes.

Esta norma no será de aplicación a los órganos colegiados previstos en el número 2 del artículo 22 en que el régimen constitucional del Presidente debe estar específicamente regulado en cada caso, o establecido expresamente por acuerdo del Pleno del órgano colegiado.

Artículo 24. Miembros

1. En cada órgano colegiado corresponde a sus miembros:

- a) Recibir, con antelación mínima de cuarenta y ocho horas, la convocatoria conteniendo el orden del día de las reuniones. La información sobre los temas que figuren en el orden del día estará a disposición de los miembros en igual plazo.
- b) Participar en los debates de las sesiones.
- c) Ejercer su derecho al voto y formular su voto particular, así como expresar el sentido de su voto y los motivos que lo justifican. No podrán abstenerse en las votaciones quienes por su calidad de autoridades o personal al servicio de las

Administraciones Públicas, tengan la condición de miembros de órganos colegiados.

- d) Formular ruegos y preguntas.
- e) Obtener la información precisa para cumplir las funciones asignadas.
- f) Cuantas otras funciones sean inherentes a su función.

2. Los miembros de un órgano colegiado no podrán atribuirse las funciones de representación reconocidas a éste, salvo que expresamente se les haya otorgado por una norma o por acuerdo validamente adoptado, para cada caso concreto, por el propio órgano.

3. En caso de ausencia o de enfermedad y, en general, cuando concurra alguna causa justificada, los miembros titulares del órgano colegiado serán sustituidos por sus suplentes, si los hubiera.

Cuando se trate de órgano colegiados a los que se refiere el número 2 del artículo 22, las organizaciones representativas de interés social podrán sustituir a sus miembros titulares por otros, acreditándolo ante la Secretaría del órgano colegiado, con respecto a las reservas y limitaciones que establezcan sus normas de organización.

Artículo 25. Secretario

1. Los órganos colegiados tendrán un Secretario que podrá ser un miembro del propio órgano o una persona al servicio de la administración pública correspondiente.

2. La designación y el cese, así como la sustitución temporal del Secretario en supuestos de vacante, ausencia o enfermedad se realizarán según lo dispuesto en las normas específicas de cada órgano y, en su defecto, por acuerdo del mismo.

3. Corresponde al secretario del órgano colegiado:

- a) Asistir a las reuniones con voz pero sin voto si es un funcionario, y con voz y voto si la Secretaría del órgano la ostenta un miembro del mismo.
- b) Efectuar la convocatoria de las sesiones del órgano por orden de su Presidente, así como las citaciones a los miembros del mismo.
- c) Recibir los actos de comunicación de los miembros con el órgano y, por tanto, notificaciones, peticiones de datos, rectificaciones o cualquiera otra clase de escritos de los que deba tener conocimiento.

- d) Preparar el despacho de los asuntos, redactar y autorizar las actas de las sesiones.
- e) Expedir certificaciones de las consultas, dictámenes y acuerdos aprobados.
- f) Cuantas otras funciones sean inherentes a su condición de Secretario.

Así, la Ley establece las bases para las convocatorias, organización de las sesiones y de las actas de los órganos colegiados de las Administraciones Públicas (arts. 26 y 27).

Lo anterior, constituye un marco jurídico que define y delimita las bases de constitución, integración, organización y funcionamiento de los órganos colegiados integrados a las Administraciones Públicas, que a su vez pueden incluir a la sociedad civil y que como órganos colegiados pueden ejercer funciones de asesoría, consulta y fomento de la participación social y ciudadana en materias y temáticas específicas.

4.3. Los consejos consultivos y los consejos de participación ciudadana en la administración pública federal

4.3.1. Naturaleza jurídica

Hasta este punto nos hemos referido a los Consejos en general como órganos colegiados y de éstos en particular a los que en México se denominan consejos consultivos o consejos de participación ciudadana (CCyCPC) en la administración pública federal. Es así que los CCyCPC a los que nos referimos en la administración pública son órganos colegiados auxiliares ciudadanizados del Estado que fungen como un medio para el desarrollo de una función administrativa del organismo al que se encuentran vinculados, que tienen delimitados su objeto, función y competencia por el ordenamiento jurídico.¹⁰

¹⁰ Olano García señala que a diferencia de los órganos e instituto constitucionales “hay órganos e institutos secundarios no propiamente constitucionales que menciona la ley de leyes con el único fin de sustraerlos a la discrecionalidad del legislador ordinario, sin conferirles, por esa

Los órganos colegiados auxiliares ciudadanizados de consulta y asesoría generalmente en México son señalados por la Constitución, la ley, decreto o acuerdo como consejos o asambleas consultivos o de participación social o ciudadana (Consejo o Asambleas).

Los órganos colegiados auxiliares ciudadanizados en la administración pública tienen por características:

- Ser órganos para consulta y asesoría así como para el fomento de la participación social y ciudadana, mas no de ejecución administrativa; es decir, no son órganos activos por cuanto pudieran ordenar la voluntad del Estado. Como centro de convergencia de los sectores público, privado y social tiene por objeto únicamente a la consulta y asesoría en la planeación, decisión y evaluación de los resultados de las acciones del ente u organismo al que se encuentran vinculados, así como el fomento de la participación social y ciudadana.
- No necesariamente forman parte de la estructura orgánica del ente u organismo al que pertenecen o vinculo.
- Se determina su espíritu y tienen delimitados su objeto, sus funciones y atribuciones en el documento que los constituye y no así –como ya advertimos- en su denominación. La Constitución, la ley, un reglamento o una norma general de índole administrativa son el documento base de los órganos colegidos auxiliares ciudadanizados que, además de contener su fundamento legal de origen, refieren directamente las reglas o lineamientos para su integración y operación, o en su defecto

única razón, ninguno de los atributos que caracterizan el tipo de régimen consagrado en la Constitución”. OLANO GARCÍA, Hernan Alejandro. Derecho constitucional orgánico – estructura y funciones del Estado-, Colombia, Ediciones Doctrina y Ley Ltda., 2004, p. 4.

el documento constitutivo señala la autoridad competente, la forma y el tiempo de emisión de los lineamientos, las reglas o el manual para su operación.

- Tienen una existencia permanente o eventual que es determinada por el documento que los constituye.
- Son órganos especializados, es decir, atienden materias y temáticas específicas propias del ente u organismo al que se encuentran vinculados, de tal suerte que administrativamente ejercen funciones especializadas.¹¹
- Se integran por personas físicas o representantes de personas morales públicas, privadas o sociales, de ahí que en razón de la inclusión de éstas últimas se diga que son ciudadanizados. Generalmente concurren a su integración actores de los sectores público, privado y social o bien sólo dos de estos, pero siempre con presencia del sector público.¹²
- Son órganos honorarios, es decir, quienes los integran no reciben emolumento alguno, salvo aquellos miembros que por su pertenencia al sector público y de ello su carácter de servidores públicos lo perciban en razón de sus funciones, incluida la representación honoraria como en el caso de los Consejos o Asambleas en comento.

¹¹ BUSTILLOS ROQUEÑI, Jorge y Miguel Carbonell. Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia, México, UNAM-INFODF-IFAI, 2007, p. 33.

¹² Olano García señala que “el órgano trasciende la personalidad del individuo o individuos en que se concreta , configurándose en una realidad objetiva dotada de un haz de competencias., El órgano en sí viene a ser una unidad jurídica que engloba tanto a su titular como a su competencia, a los medios de que dispone (personales, reales, económicos, técnicos, informativos, etc.), y, también a la actividad que desarrolla”. OLANO GARCÍA, Hernan Alejandro. *Op. cit.*, p. 5.

- Sus resoluciones pueden ser vinculantes o no para el ente u organismo al que pertenecen.
- Por cuanto a los recursos materiales y económicos para su funcionamiento dependen del ente u organismo vínculo, de tal forma que generalmente la ley, el decreto o acuerdo que los crea señala en el apartado de artículos transitorios que el ente u organismo vínculo ajustará su presupuesto y destinará los recursos necesarios para el funcionamiento de aquellos.

En suma, los CCyCPC como órganos colegiados auxiliares ciudadanizados son representativos, consultivos y de control.¹³

4.3.2. Fundamento y motivación

4.3.2.1. Ley, reglamento, decreto, acuerdo y estatuto.

Ley es “todo juicio que expresa relaciones generalizadas entre fenómenos”. Hay leyes naturales o causales y leyes normativas. La ley normativa es “todo juicio mediante el que se impone cierta conducta como debida”, que presupone “la libertad de quien debe cumplirla y en consecuencia es reguladora exclusivamente de conducta humana”. Las leyes normativas las hay morales y jurídicas.¹⁴ La ley como norma jurídica es una regla general escrita que emana de la operación de un procedimiento en el que intervienen los representantes de la nación con su voluntad (esto es, emana de un poder soberano y absoluto que le da legitimidad) y que declara obligatorias determinadas relaciones sociales. La ley se caracteriza por ser bilateral, general, abstracta y obligatoria.¹⁵

¹³ *Vid. Íbidem*, pp.7 y 8.

¹⁴ *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, 14 ed., Porrúa – UNAM - Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, Tomo I-O, p. 1963.

¹⁵ LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro. *Tratado de la facultad reglamentaria*, México, Porrúa, 2007, pp. 74-78.

Reglamento es una norma de carácter general, abstracta, impersonal y obligatoria expedida por el titular del Poder Ejecutivo que complementa la ley dictada por el Congreso para lograr la ejecución o aplicación *a posteriori* de la misma. En México el reglamento tiene por fundamento el artículo 89, fracción I, constitucional, que contiene la facultad reglamentaria del titular del Poder Ejecutivo. El reglamento emana de un órgano administrativo en un acto unilateral. El reglamento es un acto formalmente administrativo pero materialmente legislativo.¹⁶ El reglamento se sujeta a los principios de juridicidad, de subordinación a la ley y de reserva de ley.¹⁷

Decreto es

Toda resolución o disposición de un órgano del Estado, sobre un asunto o negocio de su competencia que crea situaciones jurídicas concretas que se refieren a un caso particular relativo a determinado tiempo, lugar, instituciones o individuos y que requiere de cierta formalidad (publicidad) a efecto de que sea conocida por las personas a las que va dirigido.¹⁸

El decreto puede ser ejecutivo, legislativo o judicial. El decreto ejecutivo es el “acto del Poder Ejecutivo referente al modo de aplicación de las leyes en relación con los fines de la administración pública”.¹⁹ En tal sentido, el decreto es un acto administrativo de alcance concreto, que en México en el ámbito federal para su validez requiere de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.²⁰

Acuerdo es el acto expedido por autoridad administrativa en razón del acatamiento de una norma jurídica para el desarrollo de una función administrativa. “El acuerdo administrativo resuelve, ejecuta, determina o crea

¹⁶ Diccionario Jurídico Mexicano, México, 14 ed., Porrúa – UNAM - Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, Tomo P-Z, p. 1751; LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro. *Op. cit.*, p. 79.

¹⁷ LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro. *Op. cit.*, pp. 89-119.

¹⁸ Diccionario Jurídico Mexicano. *Op. cit.*, nota 11, p. 838.

¹⁹ DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de derecho, XIX ed., México, Porrúa, 1993, p. 217.

²⁰ LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro. *Op. cit.*, pp. 268-271.

una situación jurídica”.²¹ El acuerdo administrativo puede definirse en dos sentidos: i) “una resolución unilateral, decisión de carácter ejecutivo unipersonal, pluripersonal o un acto de naturaleza reglamentaria” y ii) “acto mediante el cual el titular de un órgano de jerarquía superior conoce de un asunto, cuya resolución le compete y le ha sido sometido a consideración por el titular de un órgano de grado inferior”.²² Comúnmente el acuerdo administrativo es el instrumento jurídico base para la creación (o modificación, extinción o transferencia) de órganos que son incorporados en la estructura de la administración para atender asuntos de índole especializada y de desconcentración de funciones.²³

Estatuto es una regla o norma legal²⁴ sobre una materia determinada y de competencia específica. El estatuto “puede ser elaborado por organismos, instituciones o asociaciones para regir su organización interna y particular”.²⁵ El estatuto aplica a las disposiciones emanadas formalmente del Poder Legislativo y materialmente de algún órgano de la administración pública.

4.3.2.2. México. Administración Pública Centralizada

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA				
DENOMINACIÓN DEL CONSEJO	INSTITUCIÓN VÍNCULO	DOCUMENTO BASE Y AUTORIDAD	FUNDAMENTACIÓN	MOTIVACIÓN
Consejo de	Procuraduría General de la República. ²⁶	<i>Acuerdo</i> ²⁷	Art. 21 y 102, apartado “A”, constitucionales.	i) El artículo 26 constitucional señala que el Estado organizará un sistema

²¹ *Íbidem*, p. 257.

²² Diccionario Jurídico Mexicano. *Op. cit.*, nota 59, p. 92.

²³ *Íbidem*, p. 93.

²⁴ DE PINA VARA, Rafael. *Op. cit.*, p. 277.

²⁵ LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro. *Op. cit.*, p. 281.

²⁶ Es necesario aclarar que en forma deliberada nos permitimos incorporar en el apartado de “Administración Pública Federal Centralizada” al Consejo de Participación Ciudadana de la Procuraduría General de la República para fines didácticos, incluida su aparición en primer lugar por orden alfabético, aún cuando la Procuraduría General de la República no está considerada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en algún tipo de administración pública en ella definidas. La Procuraduría General de la República de acuerdo con el artículo 1 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República “se ubica en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público de

Participación Ciudadana de la Procuraduría General de la República.		<p>Aprobado el 18/04/2002.</p> <p>Publicado en el <i>DOF</i> el 19/04/2002.</p> <p><i>Autoridad</i></p> <p>Procurador General de la República.</p>	<p>Arts. 1o, 2o, 9o, 10 y 14 de la LOPGR.</p> <p>Arts. 1, 4, 8, 9, fracción VII, y 51 RLOPGR.</p>	<p>de planeación democrático de desarrollo nacional (SNPD) que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad a la democratización política, social y cultural; ii) el artículo 20 de la Ley de Planeación señala que en el SNPD tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales para que mediante la opinión se actualice y ejecute el mismo sistema y los programas que de él deriven; iii) en la LOPGR es expresa la participación de la Institución en el SNPD; iv) el artículo 21 constitucional señala la coordinación de las tres esferas de gobierno para establecer el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP); v) la PGR integrará el Consejo Nacional de Seguridad Pública; vi) la ley que precisa las bases de coordinación del SNSP establece mecanismos y procedimientos para la participación de la sociedad respecto de las funciones en materia de seguridad pública, y vii) de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2001–2006 es una estrategia el incremento de la confianza de los ciudadanos en la procuración de justicia federal para lo que podrá integrar recursos, instituciones (públicas y privadas), comités vecinales y organizaciones de asociaciones civiles o empresariales que sean canales para la participación ciudadana en la construcción de una política nacional de prevención del delito y conductas violentas.</p>
Consejo Consultivo de Desarrollo Social.	Secretaría de Desarrollo Social.	<p><i>Decreto</i>²⁸</p> <p>Aprobado el 19/07/2004.</p> <p>Publicado en el <i>DOF</i> el 20/07/2004.²⁹</p> <p><i>Autoridad</i></p> <p>Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.</p>	<p>Art. 89, fracción I, constitucional.</p> <p>Arts. 55, 56, 57, 58, 59 y 60 de la LGDS.</p> <p>Art. 32 de la LOAPF.</p>	<p>i) El PND 2001–2006 establece como objetivos de la política social mejorar la calidad de vida de los mexicanos y ampliar la capacidad de respuesta confiable y oportuna del Estado generando las condiciones institucionales para atender las diferentes necesidades sociales; ii) la LOAPF otorga a la SEDESOL competencia para formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social contra la pobreza, procurando y fomentando la participación y concertación de los sectores social y privado; iii) la LGDS establece al Consejo Consultivo de Desarrollo Social como el órgano consultivo de la SEDESOL, de participación ciudadana y conformación plural, previendo la misma ley el objeto, la forma de integración y sus funciones, y iv) de acuerdo con la LGDS el Consejo Consultivo de Desarrollo Social tiene por funciones</p>

la Federación y al procurador General de la República le atribuyen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁷ Acuerdo A/037/02, por el que se crea el Consejo de Participación Ciudadana de la Procuraduría General de la República y se establecen las reglas para su organización y funcionamiento.

²⁸ Decreto por el que se crea el Consejo Consultivo de Desarrollo Social.

²⁹ Abroga el Acuerdo por el que se creó el Consejo Consultivo Ciudadano de Desarrollo Social como órgano consultivo de la Secretaría de Desarrollo Social, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de diciembre de 1998.

				la de emitir opiniones, propuestas, recomendaciones, estudios y promociones, entre otras, tendientes a apoyar a la SEDESOL respecto de la aplicación y orientación de la Política Nacional de Desarrollo Social.
Consejo Consultivo de la Coordinación General Plan Puebla-Panamá.	Presidencia de la República.	<p><i>Acuerdo</i>³⁰</p> <p>Aprobado el 30/01/2001.</p> <p>Publicado en el <i>DOF</i> el 5/06/2001.</p> <p><i>Autoridad</i></p> <p>Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p><i>Refrendo</i></p> <p>Secretarios de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social, y Contraloría y Desarrollo Administrativo.</p>	<p>Art. 89, fracción I, constitucional.</p> <p>Arts. 8, 27, 28, 31, 32 y 37 de la LOAPF.</p>	<p>i) El compromiso para fomentar una administración eficiente y coordinada para el cumplimiento de objetivos encomendados; ii) la LOAPF faculta al Presidente de la República para que establezca unidades de coordinación que estime convenientes; iii) los rezagos sociales histórico de la región Sur-Sureste del país; iv) mejorar las condiciones sociales y económicas de la población de la región Sur-Sureste del país como un objetivo de la administración en turno; v) la Coordinación General del Plan Puebla- Panamá como instancia de coordinación tiene como objetivo principal el desarrollo integral sustentable de la región Sur-Sureste del país, y vi) es necesaria la promoción y fomento de la participación de los países de la región para el desarrollo de dicha región, con apego a la política exterior y el respecto a la soberanía de las naciones.</p>
Consejo Consultivo de Prácticas Comerciales Internacionales.	Secretaría de Economía.	<p><i>Acuerdo</i>³¹</p> <p>Aprobado el 26/04/2001.</p> <p>Publicado en el <i>DOF</i> el 03/05/2001.</p> <p><i>Autoridad</i></p> <p>Secretario de Economía.</p>	<p>Art. 34 LOAPF.</p> <p>Arts. 2o y 5o, fracción VIII, de la LCE.</p> <p>Art. 5, fracción XVI, del RISE.</p>	<p>i) Es conveniente una reestructuración de la normatividad que rige el funcionamiento del Consejo Consultivo de Prácticas Comerciales Internacionales a fin de mantenerlo como un ente dinámico que responda ágil y eficazmente; ii) para lograr el desarrollo de las investigaciones sobre prácticas desleales de comercio internacional y de medidas de salvaguarda es necesario que se provea de la información, métodos y técnicas de análisis especializado; iii) es necesario un mecanismo de consulta permanente del que surjan recomendaciones de carácter operativo para obtener de manera oportuna y sistemática información, métodos y técnicas de análisis de aplicación general; iv) a través de ese mecanismo se pueden identificar problemas relacionados con las llamadas prácticas desleales de comercio, cuotas compensatorias y plantear propuestas de soluciones, y v) el mecanismo continuará operando a través de un órgano colegiado en el que participen la SE, la SHCP y representantes del sector privado nacional.</p>
Consejo Consultivo Nacional de Desarrollo Urbano.	Secretaría de Desarrollo Social.	<p><i>Acuerdo</i>³²</p> <p>Aprobado el 04/10/1996.</p> <p>Publicado en el <i>DOF</i> el 07/10/1996.</p>	<p>Art. 32 de la LOAPF.</p> <p>Arts. 5, 22, 24 y 25 RISEDESOL.</p>	<p>i) El PND 1995–2000 establece el compromiso de alentar la participación social, mediante la creación de consejos consultivos de las dependencias de la APF, con el objeto de que la ciudadanía participe en la definición de políticas</p>

³⁰ Acuerdo que crea la Coordinación General Plan Puebla-Panamá.

³¹ Acuerdo por el que se reestructura el Consejo Consultivo de prácticas Comerciales Internacionales y se establece su organización y funciones, instaurado mediante Acuerdo publicado el 26 de agosto de 2004 en el *Diario Oficial de la Federación*.

³² Acuerdo por el que se crea el Consejo Consultivo Nacional de Desarrollo Urbano.

		<p><i>Autoridad</i></p> <p>Secretario de Desarrollo Social.</p>		<p>públicas; ii) corresponde a la SEDESOL promover la participación de los sectores social y privado para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano, y iii) es necesario procurar el consenso y participación de la sociedad en la conducción, orientación y evaluación de la política de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano previstos en el PND 1995–2000.</p>
<p>Consejo de Participación Ciudadana de la Secretaría de Seguridad Pública.</p>	<p>Secretaría de Seguridad Pública.</p>	<p><i>Acuerdo</i>³³</p> <p>Aprobado el 19/01/2005.</p> <p>Publicado en el <i>DOF</i> el 27/01/2005.</p> <p><i>Autoridad</i></p> <p>Secretario de Seguridad Pública.</p>	<p>Art. 21, párrafo 5º, constitucional.</p> <p>Arts. 12, 14, 26, 30 bis, fracciones VII, VIII y IX, de la LOAPF.</p> <p>Arts. 4, 6, fracción VIII, y 16 del RISSP.</p>	<p>i) Un objetivo del Plan Nacional de Desarrollo 2001–2006 es fortalecer los mecanismos de participación ciudadana en actividades de prevención de conductas delictivas mediante la coordinación de esfuerzos; ii) promover la denuncia de todo tipo de conducta ilícita y antisocial por cualquier persona; iii) la promoción de una nueva relación entre autoridades y ciudadanía; iv) revertir la cultura de la no denuncia y la desconfianza hacia las autoridades de seguridad pública; v) la sociedad como precursora del delito mediante el reforzamiento de los valores cívicos, la cultura de la legalidad, frenar la violencia y desintegración familiar, y vi) combatir el alcoholismo, la drogadicción, la prostitución, el pandillerismo y el abandono de menores hacia una política contra el crimen a través de mecanismo y procedimientos de participación de la sociedad.</p>
<p>Consejo Nacional de Participación Social en la Educación.</p>	<p>Secretaría de Educación Pública.</p>	<p><i>Acuerdo</i>³⁴</p> <p>Aprobado el 13/08/1999</p> <p>Publicado en el <i>DOF</i> el 17/08/1999.</p> <p><i>Autoridad</i></p> <p>Secretario de Educación Pública.</p>	<p>Art. 38, fracciones V y XXXI, de la LOAPF.</p> <p>Arts. 12, fracción X, 16, 48, 68, 72 y 73 de la LGE.</p> <p>Arts. 4o y 5o, fracciones I, X, XVI y XXI, del RISEP.</p>	<p>i) A partir del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica se fortaleció la participación de la sociedad en la educación estrechándose la vinculación entre el sistema educativo y las comunidades; ii) con el objetivo de construir una nueva cultura de colaboración entre los padres de familia, las autoridades educativas y las comunidades que redunde en una educación con mayor pertinencia y calidad, los ordenes de gobierno y el sector social han impulsado una alianza nacional en que convergen sus esfuerzos y sus iniciativas para que la sociedad tenga la participación que le corresponde en torno a la escuela; iii) la Ley General de Educación prevé la existencia de un consejo escolar en cada escuela pública de educación básica, de un consejo municipal en cada municipio, y de un consejo estatal en cada entidad federativa y que la composición y las funciones de estos consejos deben propiciar una vinculación activa y constante entre la escuela y las comunidades, con el fin de promover la colaboración de padres de familia, maestros y autoridades educativas en las tareas cotidianas del plantel escolar; iv) la Ley</p>

³³ Acuerdo mediante el cual se crea el Consejo de Participación Ciudadana de la Secretaría de Seguridad Pública.

³⁴ Acuerdo núm. 260 por el que se establecen los lineamientos para la constitución y el funcionamiento del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación.

				General de Educación determina que la Secretaría de Educación Pública promoverá el establecimiento y funcionamiento del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación, como instancia nacional de consulta, colaboración, apoyo e información, en la que se encuentren representados padres de familia y sus asociaciones, maestros y su organización sindical, autoridades educativas, así como los sectores especialmente interesados en la educación, y v) la Secretaría de Educación Pública asume que los lineamientos conforme a los cuales han de constituirse y funcionar los consejos de participación social en la educación, consideren la opinión de las autoridades educativas locales y los sectores sociales interesados en la educación.
Consejo Nacional Consultivo para la Integración de las Personas con Discapacidad.	Presidencia de la República.	<p><i>Acuerdo</i>³⁵</p> <p>Aprobado el 12/02/2001</p> <p>Publicado en el DOF el 13/02/2001.</p> <p><i>Autoridad</i></p> <p>Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p><i>Refrendo</i></p> <p>Secretarios de Desarrollo Social, Comunicaciones y Transportes, Educación Pública, Salud y Trabajo.</p>	<p>Art. 89, fracción I, constitucional.</p> <p>Arts. 8, 32, 36, 38, 39 y 40 de la LOAPF.</p> <p>Arts. 3, 4, fracción VI, 12, fracciones II y X, 17 y 44 de la LSNAS.</p>	<p>i) La Constitución refiere el derecho a la protección de la salud y de los derechos humanos; ii) para la atención de las personas con discapacidad uno de los servicios básicos de salud en materia de asistencia social son las acciones para modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impiden el desarrollo integral del individuo; iii) la estrategia para la integración de las personas con discapacidad ha sido limitada ya que no ha permitido incorporar con plenitud a la vida social y productiva del país a las personas con discapacidad; iv) es necesario implementar acciones para modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impiden el desarrollo integral de las personas con discapacidad, así como su protección física, mental y social; v) un objetivo de la administración en turno es implementar un programa nacional para las personas con discapacidad a efecto de dar respuesta a las necesidades de este sector sumando acciones de instituciones públicas, sociales y privadas para garantizar la continuidad y la consolidación de políticas públicas; vi) la Oficina de Representación para la Promoción e Integración Social para las Personas con Discapacidad (04/12/200-DOF) tiene como objetivo la realización de acciones de promoción, planeación y apoyo que garanticen la igualdad de oportunidades y la equidad en el acceso a los servicios públicos de las personas con discapacidad, y vii) la necesaria conjugación del Estado mexicano con la sociedad para equiparar las oportunidades de las personas con discapacidad.</p>
Consejo Técnico Consultivo de la Comisión de	Comisión de Fomento de las Actividades de las	<p><i>Ley</i>³⁷</p> <p>Aprobada el</p>	<p>Arts. 2, inciso d), 15 y 26 de la LFFAROSC.</p>	<p>i) Las organizaciones de la sociedad civil han venido impulsando un marco jurídico que fomenta sus actividades de desarrollo social y</p>

³⁵ Acuerdo por el que se crea el Consejo Nacional Consultivo para la Integración de las Personas con Discapacidad.

Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil.	Organizaciones de la Sociedad Civil (Secretarías de Desarrollo Social, Gobernación, Hacienda y Crédito público y Relaciones Exteriores). ³⁶	15/12/2003. Publicada en el <i>DOF</i> el 09/02/2004. <i>Autoridad</i> Congreso de los Estados Unidos Mexicanos.		con ello tener un instrumento jurídico que fortalezca su trabajo a favor de la sociedad, ya sea de subsidiariedad o solidaridad, académicas, que fomenten una cultura cívica y social en el seno de la sociedad mexicana entre muchas otras ³⁸ y ii) "la sociedad ha venido organizándose para asumir con mayor eficacia su corresponsabilidad en el desarrollo económico, social y democrático, participando en la elaboración de la legislación que lo estimule y vigilando todo el diseño de las políticas públicas como el cumplimiento cabal de los programas, obras y accesiones de gobierno." ³⁹
--	--	---	--	---

4.3.2.3. México. Administración Pública Desconcentrada

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL DESCONCENTRADA				
DENOMINACIÓN DEL CONSEJO	INSTITUCIÓN	DOCUMENTO	FUNDAMENTACIÓN	MOTIVACIÓN
Consejo Ciudadano Consultivo del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.	<i>Ley</i> ⁴⁰ Publicado en el <i>DOF</i> el 02/09/2004. <i>Autoridad</i> Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.	Art. 40 de la LAS.	i) "Los motivos que sustentan esta propuesta se basan en la necesidad de contar con una nueva Ley Asistencia Social que, propicie la congruencia en las disposiciones legales, precise su campo particular de atención, incluya a nuevos actores y sujetos, defina mecanismos de coordinación y articulación de esfuerzos, aliente la iniciativa y la participación de la sociedad, afirme el papel rector del Estado, en los términos de la Constitución Política, para sancionar las funciones de evaluación, estímulo y regulación de la asistencia social". ⁴¹
Consejo Consultivo Ciudadano para la	Consejo Nacional de Población.	<i>Acuerdo</i> ⁴²	Art. 6o de la LGP. Art. 75, fracciones I y II, RISG.	i) El PND 2001-2006 otorga un valor a la participación ciudadana para la gobernabilidad democrática y la promoción de estructuras

³⁶ El artículo 3o del Acuerdo por el que se constituye la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil como una Comisión de carácter intersecretarial, señala que "la Comisión se integrará por un representante, con rango de subsecretario u homólogo, al menos, de cada una de las siguientes dependencias: I. Secretaría de Desarrollo Social; II. Secretaría de Gobernación; III. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y IV. Secretaría de Relaciones Exteriores..."

³⁷ Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.

³⁸ Primer párrafo de la "Exposición de motivos" de la Iniciativa de Ley de Fomento a Actividades de Desarrollo Social Realizadas por Organizaciones Civiles, publicada en la Gaceta Parlamentaria el 23 de abril de 2002.

³⁹ Segundo párrafo de las Consideraciones de Dictamen de la Comisión de Participación Ciudadana, con Proyecto de Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil. Gaceta Parlamentaria, año VI, número 1394, del 15 de diciembre de 2003.

⁴⁰ Ley de Asistencia Social.

⁴¹ Párrafo decimosegundo de la "Exposición de motivos" de la Iniciativa de Ley de Asistencia Social, publicada en la Gaceta Parlamentaria el 9 de abril de 2002.

⁴² Acuerdo por el que se crea el Consejo Consultivo Ciudadano para la Política de Población.

Política de Población.		Aprobado el 29/11/2002. Publicado en el <i>DOF</i> en el 2002. <i>Autoridad</i> Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Desarrollo Social, Agricultura, Educación Pública, Salud, Reforma Agraria y del CONAPO.		institucionales que propicien el dialogo e intercambio para la generación de consenso social; ii) el PND 2001-2006 reconoce que para alcanzar la política población se requiere de esfuerzos de un gobierno representativo de los intereses sociales y una ciudadanía crítica, exigente, corresponsable y participativa; iii) ampliar los espacios de participación ciudadana en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de programas de población, y iv) fortalecer e institucionalizar los espacios de interlocución y colaboración de la ciudadanía y el CONAPO contribuirá a consolidar una visión socialmente compartida, diseñar propuestas para encarar con oportunidad, equidad y eficiencia, y a movilizar recursos, voluntades y conciencias con ese fin.
Consejo Consultivo del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.	Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.	<i>Reglamento</i> ⁴³ Aprobado el 29/07/2002. Publicado en el <i>DOF</i> el 30/07/2007. <i>Autoridad</i> Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.	Art. 47 del RISG.	-

4.3.2.4. México. Administración Pública Descentralizada

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL DESCENTRALIZADA				
DENOMINACIÓN DEL CONSEJO	INSTITUCIÓN	DOCUMENTO	FUNDAMENTACIÓN	MOTIVACIÓN
Asamblea Consultiva del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.	Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.	<i>Estatuto</i> ⁴⁴ <i>Aprobado el 07/12/2005.</i> Publicado en el <i>DOF</i> el 20/09/2006. ⁴⁵ <i>Autoridad</i> Junta de Gobierno del CONAPRED.	Arts. 16, 20 y 40 LFPED.	i) Regir los procedimientos de queja y reclamación en la materia.
Consejo Consultivo del Instituto Nacional de las Mujeres.	Instituto Nacional de las Mujeres.	<i>Ley</i> ⁴⁶ Aprobada el 21/12/2000. Publicada en el	Arts. 9, 21 y s.s. LINM.	i) Impulsar y favorecer la participación de todos los sectores involucrados; ii) analizar, evaluar y dar seguimiento al impacto de las acciones en beneficio de las mujeres, ⁴⁷ y iii) es significativo en el

⁴³ Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

⁴⁴ Estatuto Orgánico del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

⁴⁵ Abroga el Estatuto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de abril de 2004.

Consejo Social del Instituto Nacional de las Mujeres.		<p>DOF el 12/01/2001.</p> <p><i>Autoridad</i></p> <p>Congreso de los Estados Unidos Mexicanos.</p>		impulso hacia una cultura más incluyente de hombres y mujeres. ⁴⁶
Consejo Consultivo Ciudadano del Proyecto IFAI – The William and Flora Hewlett Foundation.	Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.	<p><i>Acuerdo</i>⁴⁹</p> <p>Aprobado el 23/11/2005.</p> <p><i>Autoridad</i></p> <p>Pleno del IFAI.</p>	<p>Arts. 33 y 37, fracciones XV y XIX, de la LFTAIPG.</p> <p>Arts. 1, 2, 3 y 4 del Decreto de Creación del Instituto.</p> <p>Arts. 1, 2, 6, fracción I, y 16, fracción IV, del RIIFAI.</p>	<p>i) La LFTAIPG tiene como un objetivo el de contribuir a la democratización de la sociedad mexicana; ii) la LFTAIPG establece que el IFAI es un órgano de la APF encargado de proveer y difundir el derecho de acceso a la información pública y proteger los datos personales en posesión de las dependencias y entidades; iii) el IFAI tiene como atribución la de cooperar con los demás sujetos obligados, las entidades federativas, los municipios u otras personas físicas o morales mediante la celebración de acuerdos o programas o el desarrollo de mecanismos específicos; iv) la organización denominada The William and Flora Hewlett Foundation otorgó un donativo al IFAI para la ejecución de un proyecto cuyo objeto principal consiste en extender el conocimiento y ejercicio del derecho de acceso a la información pública federal a efecto de que organizaciones civiles y miembros de comunidades sociales utilicen ese derecho de forma que redunde en el bienestar comunitario y favorezca la rendición de cuentas; v) resulta necesaria una instancia honorífica por personas con amplio reconocimiento en las materias de transparencia, acceso a la información pública y participación social para el enriquecimiento de las propuestas y las acciones del proyecto, y vi) el Consejo Consultivo Ciudadano del Proyecto IFAI – The William and Flora Hewlett Foundation es un mecanismo idóneo para la cooperación y coordinación entre el IFAI y las personas físicas y morales.</p>

⁴⁶ Ley del Instituto Nacional de las Mujeres.

⁴⁷ Párrafo duodécimo de la “Exposición de motivos” de la Iniciativa de Ley del Instituto Nacional de las Mujeres publicada en la *Gaceta Parlamentaria* el 25 de octubre de 2000.

⁴⁸ Párrafo undécimo de la “Exposición de motivos” de la Iniciativa para crear el Instituto Nacional de la Mujer publicada en la *Gaceta Parlamentaria* el 25 de octubre de 2000.

⁴⁹ Acuerdo por el que se crea el Consejo Consultivo Ciudadano del Proyecto IFAI – The William and Flora Hewlett Foundation.

4.3.2.5. México. Organismos Constitucionales Autónomos

ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS				
DENOMINACIÓN DEL CONSEJO	INSTITUCIÓN	DOCUMENTO	FUNDAMENTACIÓN	MOTIVACIÓN
Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.	Comisión Nacional de los Derechos Humanos.	Constitución. ⁵⁰	Art. 102, apartado B, constitucional.	-

4.3.2.6. Argentina

CONSEJOS DE ARGENTINA				
DENOMINACIÓN DEL CONSEJO	INSTITUCIÓN VÍNCULO	DOCUMENTO BASE Y AUTORIDAD	FUNDAMENTACIÓN	MOTIVACIÓN
Consejo Consultivo de la Producción. ⁵¹	Ministerio de Producción, Recursos Naturales, Forestación y Tierras.	<i>Decreto</i> ⁵² Publicado el 14/04/2005.	-	i) La necesaria asesoría y consulta en políticas públicas de desarrollo para el sector productivo provincial.
Consejo Consultivo Nacional de Políticas Sociales. ⁵³	Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia de la Nación.	<i>Decreto</i> ⁵⁴ <i>Autoridad</i> Presidente de la Nación Argentina.	Art. 99, inciso 1, de la Constitución Nacional.	i) La experiencia de distintas instancias consultivas integradas por organizaciones de la sociedad civil y organismos gubernamentales permite concluir que las mismas han constituido genuinos y deseables ámbitos de participación y articulación para el seguimiento de diversos planes y programas sociales; ii) resulta oportuno asumir un nivel de organización consultiva superador, que integre a la sociedad civil y a los organismo gubernamentales con una mirada abarcativa de todas las políticas sociales en su conjunto, fortaleciendo la participación consultiva como espacio de discusión y recomendación de políticas sociales, y iii) la participación aportará una perspectiva integradora de las distintas y variadas complejidades de la realidad social, de modo que permita la articulación de los diferentes territorios y los derechos de los grupos más vulnerables para constituirse en un instrumento válido y convocante.

⁵⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁵¹ http://www.mproduccion.gov.ar/consejo_consultivo/consejo_consultivo.php#cons_cons

⁵² Decreto Ley No 178/05. http://www.mproduccion.gov.ar/ley_dec_res/dec-178-05.php

⁵³ <http://www.desarrollosocial.gov.ar/CConsultivos/consultivos.asp>

⁵⁴ Decreto 15/2005, Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS), Crease el mencionado Consejo, en el ámbito del Consejo Nacional de coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia de la Nación. Integración. Facultades. Autoridad de aplicación, en , http://www.politicassociales.gov.ar/archivos/decreto_15.pdf, <http://www.desarrollosocial.gov.ar/CConsultivos/Decreto15.doc>

4.3.2.7. España

CONSEJOS DE ESPAÑA				
DENOMINACIÓN DEL CONSEJO	INSTITUCIÓN VÍNCULO	DOCUMENTO BASE Y AUTORIDAD	FUNDAMENTACIÓN	MOTIVACIÓN
Consejo Consultivo de Adopción Internacional. ⁵⁵	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.	<p><i>Decreto</i>⁵⁶</p> <p>Dado el 13/05/2005.</p> <p>Publicado en el <i>BOE</i> el 08/06/2005.</p> <p><i>Autoridad</i></p> <p>Vicepresidenta Primera del Gobierno y Ministra de la Presidencia.</p>	Arts. 38, 39 y 40 de la LOFAGE (6/1997).	i) La adopción internacional en España a adoptado una dimensión e importancia social que apremia la creciente atención y apoyo por parte de las administraciones públicas competentes como de instituciones privadas comprometidas con el bienestar de la infancia; ii) la Comisión de Adopción Internacional del Senado formuló una serie de conclusiones y recomendaciones en el ámbito normativo de las Administraciones competentes y en relación con las entidades colaboradoras de expertos implicados en la materia; iii) una de las conclusiones de la Comisión es favorecer la colaboración y participación de todos los agentes y actores a quienes de una u otra forma afecta la adopción internacional; y iv) la Comisión del Senado recomienda la creación y regulación del Consejo Consultivo de Adopción Internacional como un órgano de participación y colaboración con las Administraciones públicas competentes de todos los sectores sociales afectados (asociación de padres adoptantes, asociación de hijos adoptivos, entidades colaboradoras de adopción internacional y otras entidades de carácter social, educativo, científico relacionadas con el ámbito de protección de menores).
Consejo Consultivo de Hidrocarburos. ⁵⁷	Comisión Nacional de Energía.	<p><i>Ley</i>⁵⁸</p> <p>Dada el 07/10/1998.</p> <p>Publicada en el <i>BOE</i> el 08/10/1998.</p>	Disposición adicional undécima, apartado segundo, de la Ley 34/1998, de 7 de octubre del Sector de Hidrocarburos.	i) Liberalización de los sectores energéticos y ii) facilitar la regulación y el funcionamiento de los sectores energéticos.
Consejo Consultivo de la Electricidad. ⁵⁹		<p><i>Ley</i>⁶⁰</p> <p>Dada el 07/10/1998.</p> <p>Publicada en el <i>BOE</i> el 08/10/1998.</p>		

⁵⁵ http://www.boe.es/g/es/bases_datos/doc.php?coleccion=iberlex&id=2005/09534

⁵⁶ Real decreto 521/2005, de 13 de mayo, por el que se crea el Consejo Consultivo de Adopción Internacional. <http://www.boe.es/boe/dias/2005/06/08/pdfs/A19369-19370.pdf>

⁵⁷ http://www.cne.es/cne/contenido.jsp?id_nodo=15&&keyword=&auditoria=F

⁵⁸ Ley de Hidrocarburos – 34/1998. <http://www.boe.es/boe/dias/1998/10/08/pdfs/A33517-33549.pdf>

⁵⁹ http://www.cne.es/cne/contenido.jsp?id_nodo=11&&keyword=&auditoria=F

⁶⁰ Ley de Hidrocarburos – 34/1998. <http://www.boe.es/boe/dias/1998/10/08/pdfs/A33517-33549.pdf>

4.4. Los consejos o asambleas consultivos o de participación social o ciudadana y el derecho de acceso a la información pública

El derecho a la información consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a partir de 6 de diciembre de 1977⁶¹ ha sido objeto de estudio y análisis en la doctrina y en los criterios del Poder Judicial en México.⁶²

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) de junio de 2002,⁶³ así como su reglamento,⁶⁴ son el marco normativo del derecho de acceso a la información pública y de la protección de los datos personales en México en el ámbito federal. De ello, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI)⁶⁵ funge como el órgano garante de los derechos de acceso a la información pública y de protección de datos personales.

El 20 de julio de 2007 el derecho de acceso a la información pública fue incorporado a la Constitución Federal mediante la adición de un segundo párrafo y siete fracciones al artículo 6o constitucional,⁶⁶ es decir, el derecho de acceso a la información fue constitucionalizado y de ello reconocido como un derecho fundamental.

⁶¹ Reforma al artículo 6o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de diciembre de 1977.

⁶² Vid. VILLANUEVA VILLANUEVA, Ernesto. Temas selectos de derecho de la información, México, UNAM – IJ, 2004; NAVA GOMAR, Salvador, Issa Luna Pla y Ernesto Villanueva. *Derecho de acceso a la información pública parlamentaria*, México, LIMAC – Cámara de Diputados – Instituto Iberoamericano para el Fortalecimiento del Poder Legislativo, A. C.- Miguel Ángel Porrúa, 2006;

⁶³ Ley publicada el 11 de junio de 2002 en el *Diario Oficial de la Federación*.

⁶⁴ Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicado el 11 de junio de 2003 en el *Diario Oficial de la Federación*.

⁶⁵ Decreto de Creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicado el 24 de diciembre de 2002 en el *Diario Oficial de la Federación*.

⁶⁶ Reforma publicada el 20 de julio de 2007 en el *Diario Oficial de la Federación*.

Jorge Carpizo y Ernesto Villanueva han señalado que el derecho a la información, a la luz del artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, “es la garantía fundamental que toda persona posee a: atraerse información, a informar y a ser informada”. El derecho a atraerse información incluye, por una parte, la “facultad de acceso a los archivos, registros y documentos públicos”, y, por otra, “la decisión de que medio se lee, se escucha o se contempla”. El derecho a informar incluye las libertades de expresión y de imprenta, así como la constitución de empresas y sociedades informativas. El derecho a ser informado incluye la facultad de recibir información (objetiva, oportuna, completa y universal).⁶⁷

El derecho de acceso a la información pública -afirma Ernesto Villanueva- es la “prerrogativa de toda persona para acceder y examinar datos y registros públicos en poder de los sujetos obligados, como regla general, salvo las excepciones legítimas mínimas establecidas en la ley”.⁶⁸ El derecho de acceso a la información pública -señalan Salvador Nava, Issa Luna y Ernesto Villanueva- forma parte del derecho a la información, es decir, “el derecho de acceso a la información pública es un círculo más pequeño que forma parte del círculo amplio del derecho a la información”.⁶⁹ El derecho de acceso a la información pública es aquel por el que las personas pueden tener acceso real a la información en poder de las instituciones públicas obligadas por las leyes federal o locales de transparencia y acceso a la información pública.

Ahora, los Consejos o Asambleas consultivos o de participación social o ciudadana como órganos colegiados auxiliares ciudadanizados para consulta y asesoría así como para el fomento de la participación social o ciudadana en el ente u organismo al que se encuentran vinculados, ¿son sujetos de la regulación de transparencia y acceso a la información pública?, o sea ¿la

⁶⁷ Villanueva, Ernesto. *Op. cit.*, nota 184, p. 10.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 11.

⁶⁹ Nava Gomar, Salvador, Issa Luna Pla y Ernesto Villanueva. *Op. cit.*, nota 185, p. 13.

información que generan los Consejos o Asambleas en comento es información pública y por tal de acceso a toda persona?

La LFTAIPG refiere como sujetos obligados al Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República, los órganos constitucionales autónomos, entre otros (art. 3o, f. XIV). Sobre los sujetos obligados la misma ley señala que éstos contarán con información que deberán poner a disposición del público y actualizar, es decir, la información pública mínima o información de oficio, entre la que se encuentra: i) Su estructura orgánica; ii) las facultades de cada unidad administrativa; iii) las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos y los servicios que ofrecen; iv) el marco normativo aplicable a cada sujeto obligado; v) los mecanismos de participación ciudadana, y vi) cualquier otra información que sea de utilidad y se considere relevante. Esa información –dice la ley- “deberá publicarse de tal forma que facilite su uso y comprensión por las personas, y que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad” (art. 7o).

Es decir, los Consejos o Asambleas para consulta y asesoría así como para el fomento de la participación social y ciudadana en la administración pública federal, como órganos colegiados auxiliares del Estado, hasta antes de la reforma al artículo 6o constitucional, publicada el 20 de julio de 2007 en el *Diario Oficial de la Federación*, no eran sujetos directos de la LFTAIPG, pero sí la institución a la cual se encuentran vinculados y por tal la información que en el interior de los Consejos o Asambleas se generase era información pública y de acceso a cualquier persona, en razón suficiente de que: i) El titular de la institución pública, generalmente los instaura y les otorga los criterios, lineamientos, manuales o las reglas para su funcionamiento mediante un acto de autoridad de índole administrativa, documento que forma parte del marco normativo de la institución; ii) la institución pública otorga las facilidades materiales o económicas necesarias para el desempeño de sus funciones, que

implica destino de recursos públicos; iii) la institución pública está representada por su titular o por quien éste designe de alguna unidad administrativa, que generalmente ocupan en los Consejos o Asambleas una posición de dirección y/o administración, y iv) el Consejo o Asamblea constituyen un claro mecanismo institucional de participación social o ciudadana.⁷⁰

Ahora bien, después de la reforma al artículo 6o. constitucional, publicada en julio de 2007 en el *Diario Oficial de la Federación*, que establece los mínimos que debe contener cualquier regulación legislativa, práctica administrativa o política pública en materia de transparencia,⁷¹ no hay lugar para afirmar que los CCyCPC en la administración pública federal, como órganos del Estado, son ajenos o están excluidos de transparentarse y de garantizar el derecho de acceso a la información a cualquier persona sobre las actividades e información que en ellos se generan, pues, como señala la fracción I del referido artículo, “Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo, federal, estatal o municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público...”. Es por lo anterior que –siguiendo a Sergio López-Ayllón- todos los órganos del Estado mexicano “sin importar los grados de delegación de facultades o de especialización que implicaran”⁷² quedan comprendidos como sujetos obligados del derecho de acceso a la información, incluso los CCyCPC en la administración pública.

4.5. Lineamientos democráticos para los consejos o asambleas consultivos o de participación social o ciudadana

De acuerdo con lo señalado en el Capítulo Primero entorno del tema Democracia y sus elementos de fondo y forma, consideramos que hay reglas y bases de éstas, democráticas, para los Consejos o Asamblea que deben

⁷⁰ Al respecto consúltese la resolución del Recurso de Revisión de la solicitud 0001700027307, expediente 1211/07, en <http://www.ifai.org.mx/resoluciones/2007/1211.pdf>

⁷¹ BUSTILLOS ROQUEÑI, Jorge y Miguel Carbonell. *Op. cit.*, p. 4.

⁷² *Ídem.*

definirse y contextualizarse para traducirse en los lineamientos básicos de índole democrática que tienen necesariamente que observarse en los documentos normativos por los que se instauran y funcionan esos órganos colegiados auxiliares y ciudadanizados (Consejos o Asambleas). Los lineamientos democráticos en los Consejos o Asambleas depositados en indicadores democráticos permiten distinguir de entre ellos a los que son más democráticos que otros, a partir de que su simple constitución y la convergencia en su interior de representantes de los tres sectores es un síntoma de democracia, más queda pendiente la operatividad de ésta en esos órganos. Consideramos de forma enunciativa como indicadores para los lineamientos democráticos de los órganos colegiados auxiliares ciudadanizados para la consulta y asesoría así como para el fomento de la participación social y/o ciudadana en la administración pública:

- a) *Definición de objeto, atribuciones y funciones.* Consiste en asentar y definir, la finalidad, facultades y funciones del órgano y de las áreas que integran su estructura orgánica. Es fundamental la enunciación y la delimitación del objeto, las funciones y atribuciones del Consejo o Asamblea para el adecuado cumplimiento de su fin, pues de lo contrario resultaría un incierto en su existir y actuar, de tal suerte que resultaría posible la vulneración del sistema jurídico en el que opera.

- b) *Igualdad en el número de representantes.* Consiste en conformar el órgano con representantes de los sectores público, privado y social o, en su defecto, con dos de ellos, y que éstos sean en número igual. Al ser un órgano auxiliar honorario en el que se dan cita actores de los sectores público, privado y social con fines de consulta, asesoría y fomento de la participación social o ciudadana, los principios de igualdad y equidad se garantizan más

en la toma de decisiones si se iguala el número de los representantes de cada sector participante.

- c) *Convocatoria pública y abierta.* Consiste en la emisión y publicación de una convocatoria pública para la conformación del órgano, en la que no se excluya a todos aquellos que cumplan con el perfil o requisitos. Una máxima es la convocatoria pública y abierta para la integración del órgano auxiliar administrativo honorario. El Consejo o Asamblea debe ser un órgano abierto para la representación de la pluralidad real de la sociedad.
- d) *Elección colegiada.* Consiste en que la elección de quienes integrarán el órgano sea por un cuerpo colegiado y no únicamente por una persona. En el contexto de la democracia, la elección colegiada se antepone a la elección unipersonal y discrecional.
- e) *Libertad de expresión.* Consiste en la libre expresión y su garantía para todos los que conforman el órgano. La libertad de expresión consistente en los derechos de voz, opinión y disenso, así como a emitir propuestas y recomendaciones (verbales o por escrito) Es fundamental la libertad de opinión de quienes integran el Consejo o Asamblea, pues de lo contrario sería el espejismo de un centro para la consulta y asesoría de quienes integran ese órgano.
- f) *Voto igual.* Consiste en el derecho a voto y que éste sea igual para todos y efectivo para la toma de decisiones de quienes integran el órgano. Los actores de los sectores representados en el Consejo o Asamblea a partir del número de integrantes deben gozar de voto igual para el equilibrio en la toma de decisiones y de ello como regla el principio de mayoría.

- g) *Renovación periódica.* Consiste en la renovación frecuente de quienes integran el órgano, salvo aquellos que por pertenecer al sector público tengan una estancia permanente en razón de la institución, órgano o área competente en determinadas materias. La renovación del Consejo o Asamblea como un órgano auxiliar honorífico para la consulta y asesoría favorece la circulación de propuestas y análisis, así como la inhibición de criterios viciados e intereses particulares.
- h) *Procedimiento para la toma de decisiones.* Consiste en la instauración y definición clara de las reglas para la toma de decisiones al interior del órgano. Aún cuando la función del Consejo o Asamblea es consultiva y de asesoría, vinculante o no, es básica una fórmula para la toma de acuerdos y decisiones como órgano colegiado.
- i) *Publicidad de las actividades y resultados.* Consiste en hacer pública y de acceso a cualquier persona toda la información concerniente a las actividades y resultados del funcionamiento del órgano. En un contexto democrático no hay lugar para la ausencia de emisión y circulación interna y externa de información de cualquier institución u órgano públicos, salvo las reservas de ley. Un Consejo o Asamblea como órgano auxiliar para la consulta y asesoría, que suma a la sociedad civil, no puede ser ajeno a informar sobre su representación y desempeño.
- j) *Sitio en la Internet.* Consiste en tener un sitio en la Internet o un *link* en la página electrónica del ente u organismo público al que se encuentra vinculado el órgano, independiente de ser información pública mínima o de oficio. En la sociedad actual de la información es más flexible conocer las actividades de cualquier

organismo u órgano público mediante un sitio en la Internet, que limitarse únicamente a informar en forma pasiva cuando las personas requieren la información vía derecho de acceso a la información. Además de ser la Internet un medio de difusión nacional e internacional.

k) *Informe de actividades*. Consiste en la entrega de un informe periódico de las actividades en la función del órgano. Si bien el Consejo o Asamblea como un órgano auxiliar honorífico para la consulta y asesoría así como para el fomento de la participación social o ciudadana no es sujeto legal para la rendición de cuentas, así no lo es socialmente, pues de lo contrario resultaría un espejismo que los representantes de la sociedad civil no informen y rindan cuentas sobre la representación que ejercen y dicen ejercer.

4.6. Lineamientos democráticos en los consejos o asambleas consultivos o de participación social o ciudadana: ventajas y desventajas.

Definidos los lineamientos democráticos básico para los consejos o asambleas consultivos o de participación social o ciudadana pasemos en este apartado a señalar en once muestras de México, una de Argentina y otra de España la forma en que los indicadores de los lineamientos democráticos previamente definidos se depositan en ellos, exponiendo su presencia y en qué forma, o en su defecto la ausencia en los consejos muestra de los tres países. Después, a partir de identificar la forma en que los Consejos y Asambleas muestra cumplen con los lineamientos democráticos, señalaremos las ventajas y desventajas entre los Consejos o Asambleas de México y de éstos frente a los de los otros dos países.

4.6.1. México. Administración Pública Centralizada

Consejo		CONSEJO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
Indicadores		Acuerdo por el que se crea el Consejo de Participación Ciudadana de la Procuraduría General de la República y se establecen las reglas para su organización y funcionamiento (A). Manual de Organización del Consejo de Participación Ciudadana de la Procuraduría General de la República (M).
Objeto		Sí. Analizar, proponer, evaluar, consensuar y dar seguimiento a los programas, estrategias, acciones y políticas relacionadas con las tareas de la institución. Así, ser el conducto para promover la participación de la ciudadanía y ser el interlocutor de esta con la Procuraduría (art. primero). Además, el Consejo elaborará un plan de trabajo anual en el que establecerá los objetivos, metas y estrategias para el desempeño de sus actividades y acciones, y que se ajustará a los objetivos, metas y líneas de acción del Plan Nacional de Desarrollo 201-2006 y de los programas que de éste deriven (arts. Octavo – A).
Definición de atribuciones y funciones		Sí. i) Opinar y proponer sobre la orientación y aplicación de las políticas de la Procuraduría; ii) evaluar el Programa Nacional de Procuración de Justicia y el desempeño de la Procuraduría en el combate a la delincuencia y a la impunidad; iii) impulsar la participación evaluadora y propositiva de la ciudadanía en las tareas de procuración de justicia federal; iv) participar en la difusión de las actividades y resultados de la Procuraduría entre los sectores social y privado; v) consultar a la ciudadanía sobre temas vinculados a delitos del orden federal a través de foros, seminarios, grupos de análisis y visitas de campo; vi) promover consensos entre la ciudadanía sobre las tareas de procuración de justicia federal; vii) promover la realización de talleres, seminarios y foros de consulta para el intercambio de ideas y reflexión crítica en materia de procuración de justicia federal; viii) promover el acercamiento de la población con la institución mediante eventos en materia de prevención del delito y participación ciudadana; ix) coadyuvar en el diseño de lineamientos de trabajo y programas tendientes a fortalecer la participación ciudadana en la institución; x) promover el dialogo constante de los sectores público, social y privado para mejorar la gestión de la Procuraduría; xi) analizar las inquietudes, peticiones o quejas que formulen las organizaciones de los sectores social y privado en contra de la institución; xii) analizar temas sensibles en materia de procuración de justicia, prevención del delito, atención a víctimas, equidad y género a fin de formular recomendaciones al titular de la institución; xiii) remitir al Procurador General de la República los análisis y evaluaciones que considere pertinentes para el mejor desempeño de las funciones de la institución, y xiv) las demás que sean afines para el cumplimiento de su objeto (art. Sexto – A).
Número de integrantes		No lo señalan el Acuerdo y el Manual de Operación. Se integra por Consejeros titulares y suplentes, que deberán ser personas de trayectoria ejemplar y reconocido prestigio de los sectores social y privado, así como de instituciones académicas (art. Segundo - A).
Convocatoria pública y abierta		No. A invitación del Procurador General de la República (art. Segundo - A) o de algunos de los consejeros titulares (art. 12 – M).
Elección colegiada		Sí. Las propuestas de integrantes del Consejo hechas por del Procurador General de la República o de los Consejeros Titulares tendrá que ser aprobada por la mayoría del Pleno del Consejo, además de reunir los postulados determinados requisitos (art. 12 - M).
Libertad de expresión		Sí. Los Consejeros propietarios tienen derecho a voz, el cual recaerá en los suplentes sólo en el caso de ausencia del titular (art. 36 – M).
Voto igual		Sí. Los Consejeros propietarios tienen derecho a voto, el que recaerá en los suplentes sólo en el caso de ausencia del titular (art. 36 - M).
Renovación periódica		No para el caso de los titulares, mas sí determina la designación anual de los consejeros suplentes (art. 15 - M). El Manual de Organización del Consejo refiere que los miembros del Consejo, titulares y suplentes, podrán ser cambiados o relevados cuando exista causa justificada (art. 16 – M).
Reglas de organización, funcionamiento y para la toma de decisiones		Sí. Manual de Organización del Consejo de Participación Ciudadana de la Procuraduría General de la República. ⁷³ Los acuerdos se tomarán por consenso verbal de los Consejeros presentes en Asamblea General (art. 36 - M).
Sitio en la Internet		Sí. http://www.participacionciudadana-pgr.org.mx
Informe de actividades		No del Consejo en general, pero sí dos informes de las comisiones al Comité Ejecutivo, uno sobre la integración de las comisiones, rendido en forma anual, y otro sobre el desarrollo de sus funciones, rendido en forma mensual (arts. 23 y 26 - M).

Consejo		CONSEJO CONSULTIVO DE DESARROLLO SOCIAL
Indicadores		Ley General de Desarrollo Social (L). Decreto por el que se crea el Consejo Consultivo de Desarrollo Social (D). Reglamento Interior del Consejo Consultivo de Desarrollo Social (R). ⁷⁴
Objeto		Sí. Analizar y proponer programas y acciones que incidan en el cumplimiento de la Política Nacional de Desarrollo Social (art. 1o - D).
Definición de atribuciones		Sí. i) Emitir opiniones y formular propuestas sobre la aplicación y orientación de la Política Nacional de

⁷³ Emitido el 30 de abril de 2002 y modificado el 11 de febrero de 2005 y el 15 de marzo de 2006.

⁷⁴ Reglamento Interno del Consejo Consultivo de Desarrollo Social del 25/01/2005.

y funciones	Desarrollo Social; ii) impulsar la participación ciudadana y de las organizaciones en el seguimiento, operación y evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social (PNDS); iii) apoyar a la Secretaría en la promoción del PNDS ante los gobiernos estatales y municipales; iv) proponer a la Secretaría los temas que por su importancia ameriten ser sometidos a consulta pública; v) proponer y propiciar la colaboración de organismo públicos y privados, nacionales y extranjeros, en el desarrollo social; vi) proponer la realización de estudios e investigaciones en la materia; vii) solicitar a las dependencias responsables de la política de desarrollo social la información sobre los programas y acciones que se realizan; viii) recomendar la realización de auditorías a programas prioritarios; ix) promover la celebración de convenios con dependencias de las tres esferas de gobierno y organizaciones, para la instrumentación de programas vinculados al desarrollo social; x) informar a la opinión pública sobre aspectos de interés general de la Política Nacional de Desarrollo Social; xi) integrar las comisiones y grupos de trabajo necesarios para el ejercicio de sus funciones; xii) expedir su reglamento interno, y xiii) las demás que sean necesarias para el cumplimiento de su objeto (arts. 1o - D, y 56 - L).
Número de integrantes	Sí. Diecisiete integrantes: Un Presidente, quien será el titular de la SEDESOL; un Secretario Ejecutivo, que designará el Presidente del Consejo Consultivo; y diecisiete consejeros, todos ciudadanos mexicanos d reconocido prestigio en los sectores privado y social, así como de los ámbitos académico, profesional, científico y cultural vinculados con el desarrollo social (art. 2o -D).
Convocatoria pública y abierta	No. Invitación que formule el Presidente del Consejo Consultivo (art. 2o -D).
Elección colegiada	No. Por invitación que formule el Presidente del Consejo Consultivo (art. 2o - D).
Libertad de expresión	Sí. Los integrantes del Consejo tienen derecho a voz en las sesiones (art. 11 - D).
Voto igual	Sí. Los integrantes del Consejo tienen derecho a voto en las sesiones (art. 11 - D).
Renovación periódica	Sí. La participación de los consejeros será por un año y podrá ser renovada hasta por un periodo igual, previa invitación que formule el Presidente del Consejo Consultivo (art. 2o - D).
Reglas de organización, funcionamiento y para la toma de decisiones	Sí. Reglamento Interno del Consejo Consultivo de Desarrollo Social. Los acuerdos de las sesiones ordinarias y extraordinarias se aprobarán por mayoría de votos de los consejeros (arts. 10, f. IV, y 16 - R).
Sitio en la Internet	No.
Informe de actividades	Sí. Es función del Presidente del Consejo elaborar el Informe Anual de Actividades y someterlo al consejo para su aprobación (art. 8 - R).

Consejo	
CONSEJO CONSULTIVO DE PRÁCTICAS COMERCIALES INTERNACIONALES	
Indicadores	Acuerdo por el que se reestructura el Consejo Consultivo de prácticas Comerciales Internacionales y se establece su organización y funciones (A).
Objeto	Sí. i) Formular recomendaciones metodológicas y técnicas de carácter público y general en relación con las investigaciones sobre prácticas desleales de comercio internacional y medidas de salvaguarda (art. 1 - A).
Definición de atribuciones y funciones	Sí. i) Analizar en coordinación con la Secretaría los aspectos técnicos relacionados con los temas de comercio exterior, específicamente con los casos de prácticas desleales de comercio internacional; ii) asesorar a la Secretaría en los temas mencionados; iii) apoyar a la Secretaría con estudios e investigaciones especializados que permitan a la Unidad de prácticas Comerciales Internacionales mejorar el contenido técnico de sus investigaciones; iv) actuar como interlocutor entre la Secretaría y la producción y el comercio nacionales, y v) apoyar a la Secretaría en la difusión del sistema contra prácticas desleales de comercio internacional y de medidas de salvaguarda (art. 5 - A).
Número de integrantes	Sí. Veintiún integrantes del Consejo. El Acuerdo señala seis del sector público: cuatro de la SE (Subsecretario de Normatividad y Servicios a la Industria y al Comercio Exterior <Presidente>; Jefe de la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales <Secretario Técnico>; Director General de Industrias; y Director General de la Consultoría Jurídica de Negociaciones) y dos de la SHCP (Los que designen el Administrador General de Aduanas y el Titular de la Unidad de Política de Ingresos). Del sector privado nacional: doce (a propuesta del Consejo Coordinador Empresarial, previa consulta con la CONCAMIN, COECE, COMCE). Así, a invitación del Secretario de Economía, tres del ámbito académico, de litigio y/o asesoría (art. 3). Los Miembros del Consejo no tendrán suplentes (art. 10 - A).
Convocatoria pública y abierta	No total, pues se reserva a la consulta de corporaciones u organismos públicos y privados de tipo empresarial (art. 3 - A).
Elección colegiada	Sí para los integrantes del sector privado y no para los del académico y profesional (art. 3 - A).
Libertad de expresión	Sí. La facultad de presentar ante el Consejo, por escrito, las recomendaciones metodológicas de carácter público y general (art. 14 - A).
Voto igual	No lo especifica el Acuerdo.
Renovación periódica	Sí. Los representantes del sector privado durarán en su encargo tres años a partir de su nombramiento (art. 4 - A).
Reglas de organización, funcionamiento y para la toma de decisiones	Sí. El Acuerdo señala que las recomendaciones del Consejo se harán con estricto apego a los tratados o convenios internacionales de los que México sea parte, a la Ley de Comercio Exterior y a su Reglamento, a los demás ordenamientos aplicables y las prácticas y usos internacionales (art. 2o - A). El Acuerdo señala que el Consejo sesionará con la asistencia mínima de once de sus miembros (art. 8 - A).
Sitio en la Internet	No.
Informe de actividades	No lo señalan el Acuerdo.

Consejo		CONSEJO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA
Indicadores	Acuerdo mediante el cual se crea el Consejo de Participación Ciudadana de la Secretaría de Seguridad Pública (A). Reglas de Operación del Consejo de Participación Ciudadana de la Secretaría de Seguridad Pública (R). ⁷⁵	
Objeto	Si. Analizar, proponer y evaluar los avances de los programas, acciones y políticas públicas relacionadas con la SSP, así como ser el interlocutor para promover la participación de la sociedad (art. Primero – A).	
Definición de atribuciones y funciones	Si. i) Opinar sobre la orientación y aplicación de la política criminal que implemente la secretaría, realizando propuestas que en derecho procedan; ii) evaluar el Programa Nacional de Seguridad Pública; iii) impulsar la participación ciudadana en las tareas de prevención de conductas que alteren el “ambiente social”; iv) promover el reforzamiento de los valores cívicos y el respecto a la legalidad; v) promover la participación de la sociedad en el combate a los fenómenos de descomposición social, el alcoholismo, la drogadicción, el pandillerismo, la prostitución y el abandono de menores; vi) realizar consultas a la ciudadanía sobre seguridad pública; vii) Promover la realización de foros, seminarios, grupos de análisis y visitas de campo para el intercambio de ideas y el apoyo de la sociedad; viii) proponer estrategias y programas de trabajo en materia de seguridad pública; ix) coadyuvar en el diseño de lineamientos para fortalecer la participación ciudadana en la prevención del delito; x) promover el dialogo permanente entre los sectores sociales para el mejoramiento de los servicios de la Secretaría; xi) canalizar a la CGPCDH las inquietudes, peticiones y quejas de la sociedad; xii) analizar temas de alto impacto social en materia de seguridad pública, prevención del delito y atención a víctimas; xiii) promover la denuncia ciudadana sobre hechos ilícitos; xiv) promover que la ciudadanía proporcione insumos para la elaboración de políticas públicas anticriminales; xv) coadyuvar con información de los ciudadanos para la ubicación de personas; xvi) Fortalecer la participación ciudadana mediante convenios en el marco del Sistema Nacional de Seguridad pública; xvii) informar a la sociedad sobre los avances del Consejo en materia de seguridad Pública, y xviii) las demás para el cumplimiento del objeto del Acuerdo (art. Séptimo – A).	
Número de integrantes	Si. Treinta personas. Servidores públicos o personas de trayectoria ejemplar y reconocido prestigio de los sectores sociales e iniciativa privada, instituciones académicas u organizaciones no gubernamentales (art. Segundo – A). ⁷⁶	
Convocatoria pública y abierta	No. Por invitación del Secretario de Seguridad Pública Federal (art. Segundo – A).	
Elección colegiada	No. Se integra a invitación del Secretario de Seguridad Pública Federal (arts. segundo y quinto).	
Libertad de expresión	Si. El consejero titular y, en su caso, el suplente tendrá derecho a voz (art. Quinto – A).	
Voto igual	Si. El consejero titular y, en su caso, el suplente tendrá derecho a voto para la toma de acuerdos (arts. cuarto y quinto).	
Renovación periódica	Si. Los consejeros ciudadanos durarán en su encargo dos años, que podrán continuar por votación de la mayoría de sus miembros (art. quinto).	
Reglas de organización, funcionamiento y para la toma de decisiones	Si. Reglas de Operación del Consejo de Participación Ciudadana de la Secretaría de Seguridad Pública. Los acuerdos se tomarán por la mayoría de votos de los consejeros presentes, en caso de empate el Secretario tendrá el voto de calidad (art. cuarto).	
Sitio en la Internet	No.	
Informe de actividades	Si, es una función (art. séptimo, f. XVII).	

Consejo		CONSEJO NACIONAL CONSULTIVO PARA LA INTEGRACIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD
Indicadores	Acuerdo por el que se crea el Consejo Nacional Consultivo para la Integración de las Personas con Discapacidad (A).	
Objeto	Si. Órgano de consulta e instancia de coordinación para las políticas, estrategias y acciones en materia de discapacidad (art. Primero – A).	
Definición de atribuciones y funciones	Si. i) Diseñar políticas, acciones o estrategias públicas coordinadas, tendientes a la integración social de las personas con discapacidad y su incorporación a la vida nacional; ii) proponer e impulsar acciones encaminadas a garantizar el pleno respeto y ejercicio de los derechos humanos, políticos y sociales de las personas con discapacidad, así como la igualdad de oportunidades y la equidad en el acceso a los servicios de salud, educación, capacitación, empleo, cultura, información, recreación y deporte, y de todo aquello que contribuya al bienestar, desarrollo y mejora de la calidad de vida de ese sector de la sociedad; iii) promover la elaboración de proyectos que faciliten la accesibilidad, movilidad y transporte del personal con capacidad en la infraestructura y edificaciones públicas y privadas, y iv) fomentar y difundir entre la población una nueva cultura de integración de las personas con discapacidad basada en el respeto y la dignidad, que considere la participación plena de ese sector como fortalecimiento de valores y la unidad de la familia y la nación (art. Segundo – A).	
Número de integrantes	No. Sólo refiere ocho integrantes del sector público (Titulares de las Secretaría de Desarrollo Social, Comunicaciones y Transportes, Educación Pública, Salud, y Trabajo y Previsión Social, así como los titulares de la Oficina de Representación para la Promoción e Integración Social para Personas con Discapacidad, del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), y el Subdirector	

⁷⁵ Reglas de Operación del Consejo de Participación Ciudadana de la Secretaría de Seguridad Pública del 1/10/2005.

⁷⁶ El Acuerdo en el artículo segundo señala que “los consejeros no tendrán empleo, cargo o comisión en ningún partido político, ni realizarán actividades partidistas”.

	General de Asistencia e Integración Social del SNDIF; además de los que el Consejo invite a propuesta de sus integrantes (art. Tercero – A).
Convocatoria pública y abierta	No. El Consejo podrá invitar a propuesta de cualquiera de sus integrantes y con aprobación de la mayoría (art. Cuarto – A).
Elección colegiada	Sí. El Consejo podrá invitar con aprobación de la mayoría a: titulares de otras dependencias y entidades de la APF; autoridades del Distrito Federal, de los estados y los municipios; representantes de los Poderes Legislativo y Judicial; representantes de cámaras, organizaciones patronales y organismo del sector productivo; y representantes del sector educativo (art. Cuarto – A).
Libertad de expresión	El Acuerdo señala que el Consejo deberá invitar a sus sesiones a cuando menos cinco representantes de organizaciones sociales de reconocido prestigio y amplia representatividad en el ámbito de las personas con discapacidad, quienes podrán opinar sobre los temas tratados en el Consejo y recomendar acciones sobre la materia (art. Quinto – A).
Voto igual	Sí. Las decisiones se tomarán por mayoría de votos de los miembros presentes (art. Octavo – A).
Renovación periódica	-
Reglas de organización, funcionamiento y para la toma de decisiones	Sí. El acuerdo establece la bases para la organización y funcionamiento del Consejo (art. décimo segundo). Las decisiones se tomarán por mayoría de votos de los miembros presentes en cada sesión. El Presidente del Consejo tendrá el voto de calidad (art. Octavo – A).
Sitio en la Internet	NO.
Informe de actividades	Sí. El Presidente del Consejo deberá presentar anualmente un informe de labores al presidente de la República (art. noveno, f. v. - A). Así, el Coordinador Nacional del Consejo tiene como una función la de presentar al Consejo el informe de actividades realizadas y los resultados obtenidos (art. décimo, f. II, - A).

Consejo	
CONSEJO TÉCNICO CONSULTIVO DE LA COMISIÓN DE FOMENTO DE LAS ACTIVIDADES DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL	
Indicadores	Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad civil (L). Reglamento de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (R). ⁷⁷
Objeto	Sí. Proponer, opinar y emitir recomendaciones respecto de la administración, dirección y operación del Registro, así como concurrir anualmente con la Comisión para realizar una evaluación conjunta de las políticas y acciones de fomento (art. 26 – L).
Definición de atribuciones y funciones	Sí. i) Analizar las políticas del Estado mexicano relacionadas con el fomento a las actividades señaladas en el artículo 5 de la Ley; ii) formular opiniones y propuestas sobre la aplicación y orientación del fomento de las actividades del artículo 5 de la Ley; iii) impulsar la participación ciudadana y de las organizaciones en el seguimiento, operación y evaluación de las políticas del Estado mexicano señaladas en el artículo 5 de la Ley; iv) integrar las comisiones y grupos de trabajo que sean necesarios para el ejercicio de sus funciones; v) sugerir la adopción de medidas administrativas y operativas que permitan el cumplimiento de sus objetivos y el desarrollo eficiente de sus funciones; vi) coadyuvar en la aplicación de la LFFAROSC; vii) emitir recomendaciones para la determinación de infracciones y su correspondiente sanción en los términos de la ley (las recomendaciones carecen de carácter vinculante), y viii) expedir el Manual de Operación conforme al cual regulará su organización y funcionamiento (art. 29 - L).
Número de integrantes	Sí. Diecisiete integrantes: Uno designado por la Comisión (quien lo presidirá); nueve representantes de las organizaciones; cuatro representantes de los sectores académico, profesional, científico y cultural; dos representantes del Poder Legislativo Federal (uno por cada Cámara); y un Secretario Ejecutivo designado por el Consejo (art. 27 – L). Los Consejeros propietarios deberán contar con un suplente, electo bajo el mismo procedimiento que sus propietarios (art. 38 - R).
Convocatoria pública y abierta.	Sí. El Consejo emitirá la convocatoria para elegir a los representantes de las organizaciones inscritas en el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil, bajo los criterios de elegibilidad de representatividad, antigüedad, membresía y desempeño de las organizaciones. La convocatoria se publicará en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> como en la página electrónica de la Secretaría de Desarrollo Social (art. 27 – L, y 40 - R).
Elección colegiada.	Sí. En sesión extraordinaria y por mayoría de votos (art. 42 – R). El Secretario Ejecutivo será electo por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Consejo (art. 48 – R).
Libertad de expresión	Sí. Los miembros del consejo pueden emitir opiniones sobre la agenda de trabajo del Consejo (art. 47, f. V – R).
Voto igual.	Sí (art. 42 – R)
Renovación periódica.	Sí. Los consejeros representantes de organizaciones tendrán presencia en el Consejo por tres años, renovándose por tercios cada año (art. 27). ⁷⁸ Los consejeros representantes de los sectores académico, profesional, científico y cultural permanecerán en el encargo por tres años (art. 45 - R). Los representantes del Poder Legislativo lo serán por el tiempo que dure el cargo como legislador (art. 46 – R). El Secretario Ejecutivo permanecerá en el encargo por un periodo de tres años con opción de ser ratificado por única vez para un periodo igual (art. 49 – R).

⁷⁷ Publicado el 7 de junio de 2005 en el *Diario Oficial de la Federación*.

⁷⁸ El artículo sexto transitorio de la LFFAROSC señala que “Por primera y única ocasión, para la instalación e integración del consejo a que se refiere el artículo 26, los consejeros representantes de las organizaciones serán invitados mediante un proceso de insaculación, en tres grupos de tres personas cada uno, que llevará a cabo la comisión a que se refiere el artículo 9 de esta ley, de entre las propuestas que hagan las propias organizaciones. Por única

Reglas de organización, funcionamiento y para la toma de decisiones	Sí. Manual de Operación del Consejo Técnico Consultivo (art. 29- L). Reglamento de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.
Sitio en la Internet	Sí. http://www.corresponsabilidad.gob.mx/consejo.aspx
Informe de actividades	No. Señala la obligación del Secretario Ejecutivo de "informar sobre el cumplimiento de los acuerdos del Consejo" (art. 51, f. V - R).

4.6.2. México. Administración Pública Desconcentrada

Consejo CONSEJO CONSULTIVO DEL INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL DESARROLLO MUNICIPAL	
Indicadores	Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación (R).
Objeto	Sí. Asesorar al Coordinador del Instituto (art. 47 – R).
Definición de atribuciones y funciones	Sí. Asesoría (art. 47 – R).
Número de integrantes	No. Sólo refiere ocho miembros permanentes del sector público, y de los miembros eventuales señala que serán los representantes de las demás dependencias y entidades de la APF, de los demás Poderes de la Unión y organismos constitucionales autónomos, así como los representantes de las entidades federativas y municipios o delegaciones, de las asociaciones de municipios, de instituciones nacionales de investigación y de organizaciones civiles, sociales y privadas en la materia (art. 47 – R).
Convocatoria pública y abierta	No. La integración de los miembros eventuales será a invitación del secretario de Gobernación o, en su caso, del Subsecretario de Gobierno (art. 47 – R).
Elección colegiada	No. Se realiza a invitación del Secretario de Gobernación o, en su caso, del Subsecretario de Gobierno (art. 47 – R).
Libertad de expresión	Sí. Los miembros permanentes y eventuales del Consejo contarán con voz (art. 47 – R).
Voto igual	No. Únicamente los miembros permanentes contarán con voto (art. 47 – R).
Renovación periódica	No lo determina el reglamento. De los miembros eventuales no precisa el tiempo de su permanencia (art. 47 – R).
Reglas de organización, funcionamiento y para la toma de decisiones	No. El Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación refiere sólo las reglas de organización, pero no así para el funcionamiento y la toma de decisiones. No remite a algún lineamiento o manual de operación.
Sitio en la Internet	No.
Informe de actividades	No lo señala el reglamento.

4.6.3. México. Administración Pública Descentralizada

Consejo CONSEJO CONSULTIVO DEL INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES	
Indicadores	Ley del Instituto Nacional de la Mujeres (L) Reglamento Interior del Instituto Nacional de la Mujeres (R). ⁷⁹ Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de la Mujeres (E). ⁸⁰
Objeto.	Sí. Asesor y promotor de las acciones que se emprendan en beneficio de las mujeres en el marco de la LINM (art. 22 – L).
Definición de atribuciones y funciones	Sí. i) Fungir como órgano de consulta y asesoría del Instituto en lo relativo al Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres y en los demás asuntos de equidad de género y mujeres que le sean sometidos a su consideración; ii) impulsar y favorecer la participación de los sectores interesados en las acciones relacionadas con el objeto de la LINM; iii) promover vínculos de coordinación con los responsables de las iniciativas a favor de la equidad e igualdad de las oportunidades de las mujeres en las instituciones públicas y con los sectores y organizaciones de sociedad en general; iv) apoyar el fortalecimiento de las organizaciones de mujeres y de las que trabajan a favor de las mujeres, y v) las demás que determine el Estatuto Orgánico del Instituto y demás disposiciones aplicables (art. 26 – L).
Número de integrantes	Sí. Un número no menor de diez ni mayor de veinte mujeres: Mujeres representativas de los diferentes sectores de la sociedad, de organizaciones políticas y privadas, de asociaciones civiles, así como de instituciones académicas (art. 22 - L).
Convocatoria pública y	Sí. La Junta de Gobierno del Instituto emitirá, a propuesta del Instituto, la convocatoria para la

ocasión, el primer grupo durará en su encargo un año, el segundo grupo dos años y el tercer grupo tres años para que después sea renovado un tercio cada año por un periodo de tres de duración”.

⁷⁹ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de junio de 2005.

⁸⁰ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de marzo de 2005.

abierta	integración del Consejo Consultivo, que será publicada de le <i>Diario Oficial de la Federación</i> o cuando menos en dos periódicos de mayor circulación (arts. 13, f. XVI, - L, y 18, f. II - R).
Elección colegiada	Sí. Los representantes de la organizaciones serán propuestos a la Junta de Gobierno para que esta proceda a la elección (art. 22 – L, y 18, f. IV, - R).
Libertad de expresión	Sí. En las sesiones se realiza el conteo de votos y se señalan los disensos (art. 23, f. II – R).
Voto igual	Sí (art. 24 – R).
Renovación periódica	Sí. Las integrantes del consejo durarán en su encargo tres años pudiendo permanecer un periodo más. Las nuevas integrantes deberán representar a organizaciones distintas de las representadas en el periodo inmediato anterior (art. 23). La Consejera Presidente durará en su encargo un año, con posibilidad de reelección (art. 20 – R).
Reglas de organización, funcionamiento y para la toma de decisiones	Sí. La Ley contiene las bases de organización y funcionamiento. Reglamento Interior del Instituto Nacional de las Mujeres. Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de las Mujeres. Reglas de Operación, que deberán contener los requisitos y condiciones para las sesiones de trabajo, entre otros aspectos (art. 25 – R).
Sitio en la Internet	Sí. http://portaltransparencia.gob.mx/pot/mecanismo/busqueda.do?method=setDetalle&mecanismo.id.idMecanismo=1&_idDependencia=06104 (Portal de Obligaciones de Transparencia).
Informe de actividades	Sí. El Consejo presentará un informe anual a la Junta de Gobierno del Instituto (art. 25 – L, y 22 - R).

Consejo		CONSEJO SOCIAL DEL INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES
Indicadores		Ley del Instituto Nacional de las Mujeres (L) Reglamento Interior del Instituto Nacional de las Mujeres (R). Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de las Mujeres (E). ⁸¹
Objeto		Sí. Análisis, evaluación y seguimiento de las políticas públicas, programas, proyectos y acciones que se emprendan en beneficio de las mujeres en el marco de la LINM (art. 24 – L).
Definición de atribuciones y funciones		Sí. i) Dar seguimiento al cumplimiento de las políticas públicas, programas, proyectos y acciones que se emprendan en beneficio de las mujeres en el marco de la LINM; ii) vigilar el cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado Mexicano relacionados con la equidad de género y las mujeres; iii) elaborar y presentar a la Junta de Gobierno del Instituto los informes de evaluación en las materias objeto de la LINM; iv) proponer medidas para modificar las políticas, estrategias, programas, proyectos y acciones derivados de la LINM; v) proponer mecanismo para el fortalecimiento y actualización de los sistemas de información desagregados por género de los distintos sectores de la sociedad, y vi) las demás que determine el Estatuto Orgánico del instituto y demás disposiciones aplicables (art. 27 - L).
Número de integrantes		Sí. Un número no menor de diez ni mayor de veinte mujeres representativas de los sectores público, privado y social, que se hayan distinguido por sus tareas a favor del impulso a la equidad de género (art. 24).
Convocatoria pública y abierta		Sí. La Junta de Gobierno del Instituto emitirá, a propuesta del Instituto, la convocatoria para la integración del Consejo Consultivo (arts. 13, f. XVI, - L, y 18 - R).
Elección colegiada		Sí. Los representantes de la organizaciones serán propuestos a la Junta de Gobierno para que esta proceda a la elección (18, f. IV, - R).
Libertad de expresión		Sí. En las sesiones se realiza el conteo de votos y se señalan los disensos (art. 23, f. II – R)
Voto igual		Sí (art. 24 – R).
Renovación periódica		Sí. Las integrantes del Consejo durarán en su encargo tres años. Las nuevas integrantes deberán representar a organizaciones distintas de las representadas en el periodo inmediato anterior (art. 25). La Consejera Presidente durará en su encargo un año, con posibilidad de reelección (art. 20 – R).
Reglas de organización, funcionamiento y para la toma decisiones		Sí. La Ley contiene las bases de organización y funcionamiento. Reglamento Interior del Instituto Nacional de las Mujeres. Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de las Mujeres. Reglas de Operación, que deberán contener los requisitos y condiciones para las sesiones de trabajo, entre otros aspectos (art. 25 – R).
Sitio en la Internet		Sí. http://portaltransparencia.gob.mx/pot/mecanismo/busqueda.do?method=setDetalle&mecanismo.id.idMecanismo=2&_idDependencia=06104 (Portal de Obligaciones de Transparencia).
Informe de actividades		Sí. El Consejo presentará un informe anual a la Junta de Gobierno del Instituto (arts. 25 – L, y 22 - R).

Consejo		CONSEJO CONSULTIVO CIUDADANO DEL PROYECTO IFAI - THE WILLIAM AND FLORA HEWLETT FOUNDATION
Indicadores		Acuerdo por el que se crea el Consejo Consultivo Ciudadano del Proyecto IFAI – The William and Flora Hewlett Foundation (A).
Objeto		Sí. Conocer la evolución del Proyecto IFAI-Hewlett y presentar opiniones, sugerencias, propuestas o recomendaciones para el mejor cumplimiento y el fortalecimiento del mismo (art. primero – A).
Definición de atribuciones y funciones		Sí. i) Estudiar y emitir opiniones y formular propuestas y recomendaciones sobre la orientación, aplicación, seguimiento y evaluación de la implementación del proyecto; ii) impulsar el diálogo, el intercambio de experiencias y relaciones de colaboración entre los sectores sociales involucrados; iii) integrar los grupos de trabajo que sean necesarios para el ejercicio de sus funciones e incorporar, en

⁸¹ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de marzo de 2005.

	su caso, a otras personas distintas a sus integrantes; iv) solicitar al Instituto los informes y documentación que considere pertinentes para allegarse de los elementos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; v) evaluar el curso y los resultados del proyecto; vi) elaborar los informes necesarios relativos a su trabajo, y vii) las demás que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones (art. tercero – A).
Número de integrantes	Sí. Nueve integrantes: un presidente (invitado por los siete consejeros), un secretario técnico (el coordinador del proyecto) y siete consejeros. Todas personas de reconocido prestigio y destacados por sus aportaciones a la comprensión o ejercicio de la transparencia, el acceso a la información pública, la rendición de cuentas o la participación social en los ámbitos académico, profesional o de la sociedad civil, que no sean servidores públicos en el ejercicio de sus funciones (art. segundo). La participación es personal por lo que no hay lugar para miembros suplentes del Consejo (art. séptimo – A).
Convocatoria pública y abierta	No. Los siete consejeros serán invitados por el Pleno del IFAI y el Consejero Presidente invitado por unanimidad por los siete consejeros (art. segundo – A).
Elección colegiada	Sí. Los siete consejeros electos por el Pleno del IFAI y el Presidente del Consejo invitado y electo por los siete consejeros (art. segundo – A).
Libertad de expresión	Sí. “El Consejo Consultivo podrá invitar a sus sesiones a otras personas, tanto del sector público como privado, las cuales contarán con voz pero no con voto en la sesión correspondiente” (art. cuarto – A).
Voto igual	Sí. “El Consejo Consultivo podrá invitar a sus sesiones a otras personas, tanto del sector público como privado, las cuales contarán con voz pero no con voto en la sesión correspondiente” (art. cuarto).
Renovación periódica	No. El Acuerdo señala que los miembros del Consejo permanecerán por el tiempo que dure el proyecto (art. segundo – A).
Reglas de organización, funcionamiento y para la toma de decisiones	Sí. El Acuerdo señala las bases de organización y funcionamiento del Consejo. Las decisiones se tomarán por mayoría simple (art. sexto – A).
Sitio en la Internet	No.
Informe de actividades	Sí. El Instituto deberá mantener informado al público sobre los trabajos del Consejo (art. decimoprimer – A).

4.6.4. México. Organismos Constitucionales Autónomos

Consejo	
CONSEJO CONSULTIVO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS	
Indicadores	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (C). Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (L). Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (R). ⁸²
Objeto	No lo precisan la Constitución Federal, la ley y el reglamento.
Definición de atribuciones y funciones	Sí. i) Establecer los lineamientos generales de actuación de la Comisión; ii) aprobar el reglamento interior de la Comisión; iii) aprobar las normas de carácter interno relacionadas con la Comisión; iv) opinar sobre el proyecto de informe anual del Presidente de la Comisión; v) solicitar al Presidente de la Comisión información adicional sobre los asuntos que se encuentren en trámite o haya resuelto la Comisión, y vi) conocer el informe del Presidente de la Comisión respecto al ejercicio presupuestal (art. 19 - L).
Número de integrantes	Sí. Diez consejeros, personas que gocen de reconocido prestigio en la sociedad (art. 102, apartado B, y 17 - L).
Convocatoria pública y abierta	Sí. La comisión correspondiente de la Cámara de Senadores, previa auscultación a los sectores sociales, propondrá a los candidatos para ocupar el cargo (art. 18 - L).
Elección colegiada	Sí. Elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión (art. 102, apartado B).
Libertad de expresión	-
Voto igual	Sí (art. 48 - R).
Renovación periódica	Sí. Anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo (art. 102, apartado b - C).
Reglas de organización, funcionamiento y para la toma de decisiones	Sí. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Las decisiones se tomarán por mayoría de votos de los miembros presentes (art. 48 - R).
Sitio en la Internet	Sí. http://www.cndh.org.mx/lacndh/estruct/estorg.htm
Informe de actividades	No lo señalan la Constitución, la ley y el reglamento.

⁸² Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de septiembre de 2003.

4.6.5. Argentina

Consejo		CONSEJO CONSULTIVO NACIONAL DE POLÍTICAS SOCIALES
Indicadores	Decreto 15/2005 (D) Reglamento Interno del Consejo Nacional de Políticas Sociales (R). ⁸³	
Objeto	Sí. Consulta y participación activa de la sociedad civil (art. 2o – D).	
Definición de atribuciones y funciones	Sí. i) Constituirse en espacio de consulta y participación de la sociedad civil; ii) proporcionar e impulsar propuestas que atiendan a mejorar y facilitar la articulación territorial de planes sociales; iii) colaborar en las tareas que le correspondan conforme a la reglamentación de los planes y programas sociales propios de cada jurisdicción; iv) proponer acciones e instrumentos que mejoren y fortalezcan el desempeño de los Consejos Consultivos en todos sus niveles; v) participar en la orientación, implementación y auditoría social de las políticas sociales; vi) velar por la equidad, eficacia y transparencia del gasto social desarrollando acciones de monitoreo y evaluación; vii) difundir la información disponible de los programas nacionales entre las personas, las instituciones y los consejos consultivos; viii) dictar su reglamento interno, y ix) realizar las funciones designadas en las normativas de los programas que se desarrollen en los Ministerios que integran el Consejo Nacional de Coordinación de políticas Sociales de la Presidencia de la Nación (art. 2o – D).	
Número de integrantes	No lo determina. Únicamente refiere que será integrado por representantes gubernamentales, empresariales, de organizaciones sindicales de trabajadores, de organizaciones sociales y de instituciones confesionales, en los términos que establezca la reglamentación (art. 1o - D). Por cada miembro titular un miembro suplente (art. 1o – R).	
Convocatoria pública y abierta	Sí. "La incorporación de nuevas organizaciones podrá a ser a propuesta del sector y/o a solicitud de las propias organizaciones que cumplan con los requisitos establecidos en el Decreto 15/05 y en la Resolución reglamentaria 408/06." (art. 1o – R). Así, el reglamento señala las organizaciones aspirantes deberán inscribirse formalmente al Consejo. El registro de organizaciones no gubernamentales que aspiren a participar en el Consejo se encontrará abierto en forma permanente (art. 1o - R).	
Elección colegiada	Sí. "El plenario deberá aprobar la incorporación y/o renovación de las organizaciones. En caso de múltiples postulaciones, se requerirá la aprobación de dos tercios del plenario hasta cubrir el número de vacantes por sector que se encuentren libres" (art. 1o – R).	
Libertad de expresión	El Decreto refiere que el consejo es un espacio de consulta, que proporciona e impulsa propuestas, proponer acciones o instrumentos, difundir la información disponible, entre otros aspectos (art. 2o – D).	
Voto igual	Sí. Los miembros propietarios o, en su caso, los suplentes tendrán derecho a voto, más no así los miembros asesores que el plenario designe por su especialidad, conocimiento o función pública (art. 6o – R).	
Renovación periódica	Sí. Cada veinticuatro meses (art. 3o - R).	
Reglas de organización, funcionamiento y para la toma decisiones	Sí. Reglamento Interior del Consejo Nacional de Políticas Sociales. "El Consejo actuará como órgano ejecutivo reunido en plenario cuando estén representados el sector no gubernamental en mayoría simple respecto del sector gubernamental" (art. 7o - R). "El Consejo podrá actuar como órgano deliberativo reunido en comisiones constituidas especialmente para el tratamiento de un tema" (art. 8o – R).	
Sitio en la Internet	Sí. http://www.politicassociales.gov.ar/consejoconsultivo.html	
Informe de actividades	Sí. Al menos un informe anual (art. 11 - R).	

4.6.6. España

Consejo		CONSEJO CONSULTIVO DE ADOPCIÓN INTERNACIONAL
Indicadores	Decreto 521/2005, de 13 de mayo, por el que se crea el Consejo Consultivo de Adopción Internacional (D). Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (L).	
Objeto	Sí. i) "Servir de cause para la participación y colaboración en materia de adopción internacional con las Administraciones públicas competentes de todos los sectores afectados", y ii) "el análisis permanente de la situación de la adopción internacional en España, y la formulación de propuestas tendientes a desarrollar mejoras sustantivas y de procedimiento en esta materia" (art. 1 – D).	
Definición de atribuciones y funciones	Sí. i) El análisis permanente de la adopción internacional en sus diferentes ámbitos; ii) la recogida y el análisis de la información disponible en las distintas fuentes nacionales e internacionales; iii) la formulación de recomendaciones y propuestas para una mejora de la intervención en adopción internacional; iv) proponer estudios e informes técnicos; v) El análisis, el estudio y la valoración de los procesos de adopción; vi) proponer la celebración de jornadas y seminarios para el intercambio de buenas prácticas y la mejora continua de los procesos, y vii) efectuar el seguimiento sobre la evolución de la adopción internacional (art. 3 – D).	
Número de integrantes	Sí. Treinta y seis miembros: Un Presidente (La Secretaria de Estado de Servicios Sociales, Familias y	

⁸³ Aprobado en Sesión Plenaria No. 207, el 21 de septiembre de 2006.

	Discapacidad); tres vicepresidentes (Directora General de las Familias y la Infancia, Director general de Asuntos y Asistencia Consulares y un representante de una comunidad autónoma o ciudad con Estatuto de Autonomía elegido por y entre los vocales de las comunidades autónomas y ciudades con Estatuto de Autonomía, en régimen de rotación anual); treinta y dos vocales (i) un representante de cada una de las comunidades autónomas y ciudades con Estatuto de Autonomía, además de un representante de cada una de las Diputaciones Forales de la Comunidad de la Comunidad Autónoma del país Vasco y de los Consejos Insulares de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, competentes en materia de adopción internacional, designados por las autoridades correspondientes de dichos territorios; ii) el subdirector General de Infancia de la Dirección General de las Familias y la Infancia del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales; iii) un representante, con cargo mínimo de subdirector de subdirector general o equivalente, de los Ministros de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de Justicia y de Interior; iv) dos representantes de la entidades colaboradoras de adopción internacional (ECAIS); v) dos representantes de las asociaciones de familias adoptivas, y vi) un representante de las asociaciones de adoptados); Un secretario (Funcionario del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales designado por la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familia y Discapacidad).
Convocatoria pública y abierta	No lo especifican el Decreto y la Ley.
Elección colegiada	No. Los dos representantes de las entidades colaboradoras son designados por la Presidencia del Consejo a propuesta de las federaciones de entidades colaboradoras de adopción internacional. Los dos representantes de las asociaciones de familias adoptivas son designados por el Presidente del Consejo a propuestas de las federaciones o uniones de asociaciones de familias adoptivas. El representante de las asociaciones de adoptados es designado por el Presidente del Consejo a propuesta de las asociaciones, uniones de asociados o federaciones de asociaciones de adoptados (art. 4, inciso 4º, 5º y 6º - D).
Libertad de expresión	Sí. Los miembros del órgano colegiado tiene derecho a participar en los debates de las sesiones; expresar el sentido de su voto y los motivos que lo justifican; formular ruegos y preguntas (art. 25, f. 1, incisos b, c y d - L).
Voto igual	Sí. Los miembros del órgano colegiado tiene derecho al voto y a formular su voto particular (arts. 24, inciso c, y 27, f. 3 - L), salvo tratándose del secretario del órgano colegiado que no tendrá derecho a voto si es un funcionario pero sí si la secretaría del órgano la ostenta un miembros del mismo (art. 25, f. 3, inciso a - L).
Renovación periódica.	Sí. Los dos representantes de las entidades colaboradoras son renovables cada dos años. Los dos representantes de las asociaciones de familias adoptivas son renovables cada dos años. El representante de las asociaciones de adoptados es renovable cada dos años (art. 4, incisos 4º, 5º y 6º - D)
Reglas de organización, funcionamiento y para la toma decisiones	Sí. Decreto 521/2005, de 13 de mayo, por el que se crea el Consejo Consultivo de Adopción Internacional. Capítulo II del Título II de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Facultad de desarrollo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución de lo dispuesto en el Real Decreto. Los acuerdos serán adoptados por mayoría de votos (art. 26, f. 4 - L).
Sitio en la Internet	No.
Informe de actividades	No lo señalan el Decreto y la Ley.

Expuesto lo anterior, pasemos a las ventajas y desventajas de entre los consejos o asambleas consultivos o de participación social o ciudadana (Consejos o Asambleas) de México y de éstos frente a los de Argentina y España.

En diez muestras de Consejos o Asambleas de México se encuentra definido claramente su objeto en el documento base, lo que no sucede en el caso del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derecho Humanos.

El total de las muestras de los Consejos o Asambleas de México tienen señaladas y definidas sus funciones y, en su caso, atribuciones.

De las once muestras de Consejos o Asambleas de México, en ocho se precisa el número de integrantes del órgano y su distribución entre los sectores participantes, pero no así en los Consejos de la Procuraduría General de la República, del Consejo Nacional para la Integración de Personas con Discapacidad y del INAFED, de los que se refiere sólo el número de miembros del sector público o no se especifica en general el número y su distribución por sector.

En diez muestras de Consejos o Asambleas de México se señala la libertad de expresión al interior de los órganos, ya sea por los miembros titulares o, en su caso, suplentes y por los invitados a las sesiones. En el caso del Consejo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no se especifica la libre expresión al interior del órgano, aunque por las atribuciones señaladas en la Constitución, la Ley y el Reglamento de ese organismo constitucional autónomo, se deduce que no es una excepción al respecto.

De los Consejos o Asambleas muestra de México, en ocho no se señala convocatoria pública y abierta para la integración del órgano. En los Consejos o Asambleas de la Comisión de Fomento de las Actividades de la Organización de la Sociedad Civil y del Instituto Nacional de la Mujeres se precisa que deberá emitirse convocatoria pública y abierta, la que deberá ser publicada en el *Diario Oficial de la Federación* o, en su caso, en periódicos de mayor circulación. En otras palabras, en la mayoría de los Consejos o Asambleas de México la integración de los sectores privado y social es por invitación directa o convocatoria para que instituciones o asociaciones, generalmente especializadas, emitan propuestas de candidatos a integrar los órganos.

Los miembros de ocho de los Consejos o Asambleas de México son elegidos por resolución de un cuerpo colegiado interno o externo al órgano. Los miembros de los Consejos de la Secretaría de Seguridad Pública, la Secretaría

de Desarrollo Social y del INAFED son electos por el titular de la institución vínculo o por el Presidente del órgano.

En nueve de los Consejos o Asambleas muestra de México se precisa el derecho a voto y de éste su validez por igual a todos los miembros del órgano. En el caso del Consejo Consultivo del INAFED únicamente tienen derecho a voto los miembros permanentes, es decir, que los miembros eventuales no gozan de ese derecho al interior del órgano. Del Consejo Consultivo de Prácticas Comerciales no se especifica el derecho a voto y que éste sea igual para todos los integrantes del mismo.

De los once Consejos o Asambleas muestra de México, en nueve se precisa la renovación periódica de los miembros del órgano. De los Consejos de la Presidencia de la República sobre discapacitados y del INAFED no se precisa la renovación periódica de los miembros del órgano. Del Consejo del IFAI se señala la permanencia de los consejeros por el tiempo que dure el proyecto al que se encuentra adscrito el órgano.

En diez de los Consejos o Asamblea muestras de México se precisan las reglas de organización, funcionamiento y para la toma de decisiones en los documentos base o en los reglamentos, lineamientos o manuales de operación. En el caso del Consejo Consultivo del INAFED no se especifican las referidas reglas en el reglamento u algún otro documento público.

Seis de los Consejos o Asambleas muestra de México no cuentan con un sitio en la Internet, cuando menos con un *link* en la sección “Portal de Obligaciones de Transparencia”⁸⁴ y de éste en “Mecanismos de participación ciudadana”. Los

⁸⁴ Al respecto, Jorge Bustillos señala que “el Portal de Obligaciones de Transparencia (POT), es una página de Internet administrada por el IFAI, en la cual las dependencias y entidades de las administración pública federal tienen asignado un espacio para registrar la información correspondiente a las obligaciones de transparencia establecidas en el artículo 7o. de la LFTAIPG. LO anterior con el fin de estandarizar el formato en que se encuentra dicha

Consejos de la Procuraduría General de la República, de la Comisión de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, del Instituto Nacional de las Mujeres y de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuentan con un sitio en la Internet que contiene información sobre su funcionamiento, que es un espacio propio del Consejo o Asamblea o se ubica en la página del ente u organismo vínculo, en la sección de “Portal de Obligaciones de Transparencia” y de éste en “Mecanismos de participación ciudadana”.

De los Consejos o Asambleas muestra de México, en seis el documento base, reglamento, lineamientos o manual de operación señalan la entrega periódica de un informe de actividades a la institución vínculo, que será público. Los documentos base de los Consejos de la Procuraduría General de la República, de la Secretaría de Economía, de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, del INAFED y de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no contienen, refieren o especifican la presentación y entrega de un informe de actividades del órgano.

Ahora bien, a partir de lo anterior, podemos señalar que los Consejos o Asambleas de México frente al de Argentina se encuentran en desventaja en el apartado de funciones, pues el consejo argentino muestra tiene un agregado de actividades sobre transparencia y rendición de cuentas. Así, el Registro de Organizaciones no Gubernamentales para integrar el consejo argentino se encuentra abierto en forma permanente, es decir, hay un registro base, abierto e no interrumpido para la integración del órgano. Además, al consejo argentino le es propio un mecanismo para la elección ante múltiples postulaciones. Finalmente, en comparación con la mayoría de los Consejos o Asambleas de México, el Consejo Nacional de Políticas Sociales, al igual que otros de ese país, tiene un sitio en la Internet que contiene los documentos constitutivos,

información, establecer reglas de operación para su publicación y favorecer el acceso de los usuarios...”. BUSTILLOS ROQUEÑI, Jorge y Miguel Carbonell. *Op. cit.*, p. 52.

normativos y de las sesiones del órgano, que son además de fácil acceso al público.

La mayoría de los Consejos o Asambleas de México frente al de España se encuentran en desventaja en la especificidad del número y su distribución entre los sectores participantes, destacando la forma en que se distribuye el número de miembros del sector público. También, el consejo español tiene como base normativa una ley secundaria que regula y señala las directrices generales con las que deberán contar los órganos colegiados que integran los diversos sectores en la administración pública.

De lo anterior, podemos concluir que los CCyCPC muestra de México, sean de la administración pública, del ámbito específico del Poder Ejecutivo o de un organismo constitucional autónomo, si bien cumplen con la mayoría de los indicadores de los lineamientos democráticos propuestos, por el sólo hecho de contenerlos en lo general, es obvio que existe asimetría en los criterios con los que son instaurados, que sin duda alguna tiene una repercusión en el ejercicio y garantía del derecho a participar en México.

4.7. Anexo. Criterios del Poder Judicial de la Federación

- Objeto de la Participación Ciudadana

PARTICIPACIÓN CIUDADANA. LOS ARTÍCULOS 3o. Y 4o., FRACCIÓN X, DE LA LEY RELATIVA DEL DISTRITO FEDERAL NO CONTRAVIENEN EL ARTÍCULO 122, APARTADO C, BASE PRIMERA, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. De los artículos 3o. y 4o., fracción X, de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal se advierte que la "demarcación territorial" y la "unidad territorial" constituyen circunscripciones con objetos específicos dentro de la división territorial del Distrito Federal, pues la primera se establece para efectos de la organización político-administrativa, es decir, es el espacio dentro del cual el jefe delegacional ejercerá su función pública; mientras que la segunda tiene por objeto determinar, para efectos de participación y representación ciudadana, el espacio dentro del cual una comunidad conforma los órganos a través de los cuales elevará ante las autoridades administrativas competentes las propuestas y opiniones para la solución de los problemas de carácter público que les

atañen, por lo que tal división atiende a la homogeneidad de sus habitantes, con el fin de que exista similitud de intereses. En congruencia con lo anterior, se concluye que dichos artículos son constitucionales, porque conforme a lo dispuesto en los artículos 122, apartado C, base primera, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 104 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa tiene facultades para establecer la división territorial del Distrito Federal, previendo un órgano político-administrativo en cada delegación, con la finalidad de precisar, dentro del marco de atribuciones de su administración pública, las que corresponden territorialmente a cada una de las demarcaciones; y establecer las unidades territoriales, atendiendo a la identidad cultural, social, étnica, política, económica, geográfica y demográfica, con el objeto de que los intereses de grupos de ciudadanos sean coincidentes y las propuestas para la solución de conflictos, programas y obras se dirijan en el mismo sentido; de lo contrario, y dada la gran extensión territorial de cada una de las delegaciones, se obstaculizaría la participación ciudadana. Jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXII, noviembre de 2005, novena época, pleno, tesis P./J. 137/2005, p. 114.

- Función de los Consejos

CONSEJOS DE DESARROLLO PARA EL BIENESTAR SOCIAL DEL ESTADO DE TAMAULIPAS. EL ARTÍCULO 9o., FRACCIÓN IV, DEL REGLAMENTO PARA SU INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO, PUBLICADO EL PRIMERO DE JUNIO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS, TRANSGREDE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Si se toma en consideración que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 21, 49, fracciones III y XXVI, y 73, fracciones I, II y VIII, del Código Municipal para el Estado de Tamaulipas, la máxima autoridad administrativa de los Municipios es el Ayuntamiento, y que a éste le corresponde emitir todas aquellas disposiciones relativas a su organización, funcionamiento, servicios públicos y otros de su competencia, así como promover y autorizar la realización de obras públicas y lo inherente a su desarrollo urbano, resulta inconcuso que el artículo 9o., fracción IV, del Reglamento para la Integración y Funcionamiento de los Consejos de Desarrollo para el Bienestar Social al facultar a estos órganos de participación ciudadana para analizar, jerarquizar y autorizar democráticamente las obras, proyectos y acciones para el desarrollo social que propongan las comunidades, otorga atribuciones que invaden la esfera de competencia de los Ayuntamientos y, por tanto, transgrede el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal. Esto es así, porque la función de estos consejos debe limitarse a apoyar y coordinar a las autoridades estatales y municipales, así como a los particulares, para que los sectores públicos, sociales y privados concurren en el desarrollo social de los Municipios, pero no para la toma de decisiones en materias cuya competencia es exclusiva, en el ámbito municipal, de los Ayuntamientos, los cuales si bien están obligados a dar intervención a cada sector, ello no implica otorgarles poder de decisión y ejecución, pues de esta manera el Ayuntamiento se constituye en mero ejecutor de las decisiones de dichos consejos, haciéndose nugatoria la facultad constitucional que reserva la administración municipal a los Ayuntamientos. Jurisprudencia, *Semanario*

Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XII, diciembre de 2000, novena época, pleno, tesis P./J. 152/2000, p. 765.

- Función de los Consejos

CONSEJOS DE CIUDADANOS. SON ORGANOS DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Conforme lo dispuesto en el artículo 122 constitucional, parte inicial, se advierte que el Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, que lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno representativos y democráticos, caracteres estos que no pueden negarse a los Consejos de Ciudadanos, ya que dentro de las funciones que la ley les encomienda, fundamentalmente en los artículos 120, 121 y 123 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; y 35 de la Ley de Participación Ciudadana, destaca, como característica indiscutible de poder público, la de aprobación de los programas operativos anuales que los delegados deben someter necesariamente a su consideración, atribución a través de la cual, los Consejos de Ciudadanos pueden aplazar los programas anuales delegacionales o hacer que se modifiquen; y aun en su aparentemente inocua función de gestión, pueden afectar intereses particulares como cualquier autoridad con iniciativa de acción administrativa, pues al tomar participación en ella, influyen sobre la autoridad correspondiente, sea ordenadora o ejecutora, para actuar en aspectos que pueden afectar la esfera jurídica de los gobernados. Tesis aislada, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. II, diciembre de 1995, novena época, pleno, tesis P. CXXVIII/95, p. 206.

- Relación de los miembros del Consejo con el Gobierno

PARTICIPACIÓN CIUDADANA. LOS ARTÍCULOS 57 Y 87 DE LA LEY RELATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, AL ESTABLECER QUE LOS CONTRALORES CIUDADANOS Y LOS INTEGRANTES DE LOS COMITÉS CIUDADANOS COLABORARÁN DE MANERA HONORÍFICA, NO VIOLAN LOS ARTÍCULOS 36, FRACCIÓN IV, 108 Y 127 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Si bien es cierto que de los citados preceptos constitucionales se advierte que todo servidor público deberá recibir una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, también lo es que dicho mandato constitucional no se viola por el hecho de que los artículos 57 y 87 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal dispongan que los ciudadanos que participen como contralores ciudadanos o como integrantes del comité ciudadano, realizarán su función de manera honorífica, en tanto que no son servidores públicos, sino que sólo integran instrumentos de participación ciudadana, que no forman parte de la administración pública del Distrito Federal. Jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXII, noviembre de 2005, novena época, Pleno, tesis P./J. 139/2005, p. 115.

- Participación, Consejo y Juicio de Amparo

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL DERECHO A POSTULAR CANDIDATOS PARA OCUPAR EL CARGO DE CONSEJEROS CIUDADANOS, DEMANDADO EN EJERCICIO DE AQUELLA, NO CONSTITUYE CAUSA MANIFIESTA E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA. (LEY DE PARTICIPACION CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL). Conforme a lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, de la Constitución Federal y 19, fracción II, en relación con el 65 de la ley reglamentaria de dicho precepto constitucional, la acción de inconstitucionalidad es improcedente contra normas generales o actos en materia electoral; por tanto, al no estar precisado en la Constitución, en la legislación, ni en la doctrina el concepto o definición de la "materia electoral", ni contarse al momento de resolver un recurso de reclamación en contra del auto que desechó la demanda correspondiente con elementos que permitan establecerlo, cabe considerar que no es posible determinar si el derecho a postular candidatos para ocupar el cargo de consejeros ciudadanos queda comprendido o no en esa materia y, por lo mismo, no se actualiza el motivo manifiesto e indudable de improcedencia requerido por el artículo 25 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para desechar de plano la demanda presentada. Tesis aislada, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. II, octubre de 1995, novena época, pleno, tesis P. LXXIII/95, p. 71.

- Participación, Consejo y Juicio de Amparo

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. ES IMPROCEDENTE TRATÁNDOSE DE ASUNTOS RELATIVOS A LA ELECCIÓN DE LAS AUTORIDADES AUXILIARES Y DE LOS CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PREVISTOS EN LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO, AL SER DE NATURALEZA ELECTORAL. El artículo 154 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México establece un marco de referencia para que el gobernado se inconforme contra el actuar de las autoridades administrativas municipales competentes de considerar que el acto o resolución que emitan sea contrario a sus intereses, esto es, a través del recurso de inconformidad o del juicio contencioso administrativo, en términos de lo previsto en el Código de Procedimientos Administrativos de la propia entidad federativa; sin embargo, tal estimación demuestra que se trata de un precepto que tiene que sujetarse a lo estatuido en la normatividad especial (administrativa). Bajo ese contexto, si el aludido código establece en su artículo 1 que es improcedente su aplicación tratándose de la materia electoral, resulta inconcuso que en los asuntos relativos a la elección de las autoridades auxiliares y de los consejos de participación ciudadana previstos en la mencionada ley, al ser de naturaleza electoral, es improcedente el referido juicio. Tesis aislada, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXVI, octubre de 2007, novena época, Tribunales Colegiados de Circuito, tesis II.1o.A.145 A, p. 3204.

CONCLUSIONES

Primera. La participación de las personas en los asuntos del Estado, del gobierno y de la sociedad tiene un valor vital para la dignidad de las personas y como condición necesaria para la organización y desarrollo de la sociedad en el Estado constitucional democrático, por lo que tal aspecto es elevado democráticamente a rango constitucional, otorgando a la participación el carácter de un derecho fundamental: el derecho a participar.

Segunda. El derecho a participar no es un derecho absoluto, debe ser determinado y delimitado por los Tratados Internacionales y el derecho interno de cada Estado: Constitución, leyes, jurisprudencia, etcétera., y ejercitado y garantizado bajo la luz del estado de derecho.

Tercera. En la democracia como ideal y en las democracias posibles y actuales en el mundo, el reconocimiento y garantía del derecho a participar es una base y condicionante en lo electoral y potencialmente en los demás asuntos públicos.

Cuarta. La democracia –como afirma Jorge Carpizo- “es un fenómeno dinámico y expansivo”,¹ que se desarrolla a partir del reconocimiento y garantía de derechos fundamentales (incluido el derecho a participar) y mediante reglas y mecanismos en materias y sedes diversas, de lo que no se exceptúa la administración pública pues es un actividad toral de gobierno.

Quinta. La libertad de participar como un derecho fundamental no “choca” o se opone a otros derechos, también, fundamentales, por el contrario se complementa, por ejemplo con los de expresión, información, petición, reunión y asociación, que permiten el desarrollo de la participación en un marco amplio de libertades, en la inteligencia de que –como afirma Jorge Carpizo- los derecho

¹ CARPIZO, Jorge. Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina, México, UNAM – IIJ, 2007, p. 99.

humanos son armónicos y por tal deben armonizarse en su interpretación y garantía.

Sexta. El derecho a participar no se agota en los mecanismos señalados en la Constitución y en las demás normas infraconstitucionales, pues los principios democráticos constitucionales y otros derechos fundamentales hacen de la participación una libertad no necesariamente sujeta a mecanismos predeterminados por el derecho, mas la participación en ese sentido sí encuentra sus límites en los mismos principios y reglas constitucionales.

Séptima. Es necesario definir y distinguir entre las formas de participación social y ciudadana y de éstas los mecanismos formales de cada una para, por una parte, la garantía y desarrollo del derecho a participar y, por otra, un mayor beneficio en la organización y auxilio de las instituciones públicas.

Octava. En México el constituyente reconoció y fue incorporando el derecho a participar conforme la realidad del país lo requirió. Para una mejor comprensión del derecho a participar en México éste puede ser señalado temáticamente en la Constitución. Es así que encontramos el derecho a participar en materias indígena, de la administración pública, económica, social, ejidal, electoral, de las mujeres, de control político y de la función pública. Igualmente el derecho a participar puede clasificarse por los ámbitos de ejercicio: federal, estatal y municipal.

Novena. El derecho a participar de los ciudadanos y de la sociedad en los asuntos de la administración pública federal tiene por fundamento el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Décima. La apertura e instalación de mecanismos para la participación social y la participación ciudadana en una democracia no son una concesión del Estado, mas bien son la vía para la materialización y operatividad del derecho a

participar, un derecho fundamental propio de la democracia, de tal suerte que quedan pendientes al caso concreto la reserva de necesidad y la viabilidad del mecanismo de participación social o ciudadana.

Undécima. Los órganos colegiados auxiliares ciudadanizados para consulta y asesoría así como para el fomento de la participación social y ciudadana al emerger en una democracia no pueden estar exentos de que reglas y bases democráticas apliquen en su interior para su funcionamiento democrático. Por lo anterior, resulta necesario que las reglas y bases democráticas para esos órganos sean definidas y delimitadas en el ánimo de que éstos operen democráticamente y generen democraticidad en la democracia.

Duodécima. Los órganos colegiados auxiliares ciudadanizados para consulta y asesoría así como para el fomento de la participación social y ciudadana en la administración pública, comúnmente denominados en México como “consejos consultivos o consejos de participación ciudadana”, al ser un centro posible para la gobernanza bien pueden ser señalados como mecanismos viables para la gobernabilidad y la gobernación a partir de su funcionamiento con reglas, principios y valores democráticos.

Decimotercera. Las reglas democráticas de instauración, operación y funcionamiento de los consejos consultivos y de los consejos de participación ciudadana deben ser definidas y garantizadas primordialmente en la ley. México a partir de la experiencia española bien puede iniciar con incorporar un capítulo en las leyes orgánicas de la administración pública federal, de los estados de la República, del Distrito Federal y de los municipios en el que asiente los lineamientos generales por los que deban regirse democráticamente esos órganos colegiados auxiliares ciudadanizados.

Decimocuarta. Son indicadores democráticos para la instauración, organización y funcionamiento de los órganos colegiados auxiliares ciudadanizados en la

administración pública: i) La definición del objeto, las funciones y las atribuciones del órgano; ii) la determinación del número de representantes de los sectores participantes en el órgano y que éste sea en cantidad igual para todos; iii) la convocatoria pública y abierta para conformar el órgano; iv) la elección colegiada de quienes integrarán el órgano; v) el reconocimiento y la garantía de la libertad de expresión al interior del órgano; vi) el derecho a voto igual de quienes integran el órgano; vii) la renovación periódica de los miembros del órgano, salvo aquellos del sector público por las atribuciones y funciones institucionales de áreas específicas; viii) la definición y delimitación de reglas de organización, funcionamiento y para la toma de decisiones del órgano; ix) la publicidad de las actividades y de los resultados del órgano; x) un espacio en la Internet que contenga el marco jurídico y la información generada al interior del órgano, y xi) la rendición de cuentas mediante informes periódicos de quienes integran el órgano.

Decimoquinta. Los órganos colegiados auxiliares ciudadanizados para consulta y asesoría así como para el fomento de la participación social y ciudadana en la administración pública, a partir de la reforma al artículo 6o. constitucional, publicada el 20 de julio de 2007 en el *Diario Oficial de la Federación*, no se exceptúan de la transparencia en su actividad, el acceso a la información en ellos generada y la rendición de cuentas a la sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

ACKERMAN, John Mill. Estructura institucional para la rendición de cuentas: Lecciones internacionales y reformas futuras, México, Auditoría Superior de la Federación, 2006, Serie: Cultura de la rendición de cuentas, núm. 9.

ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de derecho administrativo, parte general, 3a ed., México, Porrúa, 2001.

ARAGÓN, Manuel. Constitución, democracia y control, México, UNAM – IJ, 2002.

ARDITI, Benjamín (Ed.) ¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones, México, Anthropos, 2005.

BACA OLAMENDI, Laura, et. al. Léxico de la Política, México, FLACSO – CONACYT – Fundación Heinrich Böll – FCE, 2000.

BOBBIO, Norberto. El futuro de la democracia, 3ª ed., tr. de José F. Fernández Santillán, México, FCE, 2001.

--- Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política, tr. José F. Fernández Santillán, México, FCE, 1989.

--- Teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político, tr. José F. Fernández Santillán, México, FCE, 1989.

BUSTILLOS ROQUEÑI, Jorge y Miguel Carbonell. Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia, México, UNAM-INFODF-IFAI, 2007.

CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel (compilador) Democracia y representación: un debate contemporáneo, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005.

--- Los derechos fundamentales en México, México, UNAM – PORRÚA – CNDH, 2005.

CARPISO, Jorge. Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina, México, UNAM –IIJ, 2007.

CONCHA CANTÚ, Hugo A. (coord.) Sistema representativo y democracia semidirecta, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, IIJ – UNAM, 2002.

CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo (coord.) Norberto Bobbio: cuatro interpretaciones, México, UNAM – Pontificia Universidad Católica del Perú, 2006.

--- y Pedro Salazar Ugarte. Política y derecho (re) pensar a Bobbio, México, UNAM - SXX, 2005.

DE LA MADRID HURTADO, Miguel. Constitución, estado de derecho y democracia, México, IIJ – UNAM, 2006.

DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de derecho, XIX ed., México, Porrúa, 1993.

Diccionario Jurídico Mexicano, 14 ed., México, Porrúa – UNAM - Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.

ELSTER, Jon y Rune Slagstad. Constitucionalismo y Democracia, tr. Mónica Utrilla de Neira, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. – FCE.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. Derecho administrativo y administración pública, México, Porrúa, 2006.

FERRAJOLI, Luigi. Sobre los derechos fundamentales y sus garantías, tr. Carbonell Miguel et. al., México, CNDH, 2006.

FIX-ZAMUDIO, Héctor y Salvador Valencia Carmona. Derecho constitucional mexicano y comparado, 3ª ed., México, UNAM- Porrúa, 2003.

GALEANA, Patricia (coord.) México y sus constituciones, México, FCE, 1999.

GARZÓN VALDES, Ernesto. Derecho ética y política, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

GUTTMAN, Dan. “De gobierno a gobernanza, la nueva ideología de la rendición de cuentas, sus conflictos, sus defectos y sus características”, Gestión y Política Pública, México, CIDE, volumen XIII, núm. 1, 2004.

JELLINEK, Georg. La declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, tr. Adolfo Posada, México, UNAM – IIJ, 2003.

LASSALLE, Ferdinand. ¿Qué es una constitución?, 3 ed., México, Colofón, 1990.

LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro. Tratado de la facultad reglamentaria, México, Porrúa, 2007.

LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio (coord.) Democracia, transparencia y Constitución, México, UNAM – IFAI, 2006.

MARQUEZ GÓMEZ, Daniel. Función jurídica de control de la administración pública, México, IIJ - UNAM, 2005.

MORLINO, Leonardo. Democracias y democratizaciones, tr. Cansino César e Israel Covarrubias, México, Centro de Estudios de Política Comparada A. C., 2005.

NAVA GOMAR, Salvador O. Dinámica constitucional: entre la interpretación y la reforma. La encrucijada mexicana, México, UNAM – Instituto reinvestigaciones Jurídicas – Universidad Anáhuac – Miguel Ángel Porrúa, 2003.

--- Issa Luna Pla y Ernesto Villanueva Villanueva. Derecho de acceso a la información pública parlamentaria, México, LIMAC – Cámara de Diputados – Instituto Iberoamericano para el Fortalecimiento del Poder Legislativo A. C.- Miguel Ángel Purrrúa, 2006.

OLANO GARCÍA, Hernan Alejandro. Derecho constitucional orgánico – estructura y funciones del Estado-, Colombia, Ediciones Doctrina y Ley Ltda., 2004.

PATIÓ CAMARENA, Javier. Nuevo derecho electoral mexicano 2006, México, IIJ – UNAM, 2006.

SALAZAR UGARTE, Pedro y José Woldenberg. Principios y valores de la democracia, México, IFE, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, núm. 1, 2001.

--- Democracia y Cultura de la Legalidad, México, IFE, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, núm. 25, 2006.

---- La democracia constitucional, una radiografía teórica, México, FCE - Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.

SARTORI GIOVANNI. ¿Que es la democracia?, tr. Gonzáles Rodríguez miguel Ángel y María Cristina Pastellini Salomón, México, Taurus, 2004.

VALADÉS RÍOS, Diego. El control del poder, Buenos Aires, UNAM – EDIAR, 2005.

VILLANUEVA VILLANUEVA, Ernesto (coord.). Diccionario de Derecho de la Información, México, Porrúa - UNAM, 2006.

--- Derecho de Acceso a la Información en el Mundo, México, Porrúa – UNAM – IJ - Cámara de Diputados, 2006.

--- Temas selectos de derecho de la información, México, UNAM – IJ, 2004.

INTERNET

<http://buscon.rae.es/drael/>

<http://www.iigov.org/gbz/article.drt?edi=14352&art=14369>

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/>

<http://www.unesco.org/most/dp60mexico.htm#notal>