



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE DERECHO**

**LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN EL ORDEN  
JURÍDICO ESTATAL**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A:**

**HUMBERTO PÉREZ SÁNCHEZ**



**DIRECTOR DE TESIS:**

**DR. PEDRO MIGUEL ÁNGEL GARITA  
ALONSO**

**CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MX., 2016**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

A MIS PADRES:

Porque además de darme la vida, me han guiado amorosamente a través de ella.

A MI FAMILIA:

La cual constituye un pilar fundamental en el cauce de mis acciones.

A MIS AMIGOS Y COMPAÑEROS:

Por su entusiasmo, apoyo y buena voluntad.

A MIS PROFESORES:

De los cuales a lo largo de mi vida, he recibido conocimientos, y especialmente a los del Seminario de Teoría General del Estado de la Facultad de Derecho de la UNAM, de quienes sin su ayuda no hubiera sido posible realizar este trabajo.

A TODOS USTEDES, ¡GRACIAS!

# La Democracia Participativa en el Orden Jurídico Estatal (caso Ciudad de México)

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO I Marco Conceptual</b>	<b>4</b>
1.1 ¿Qué es el Estado?	4
1.2 Elementos del Estado	6
1.2.1 Población	7
1.2.2 Territorio	13
1.2.3 Gobierno	21
1.2.4 Orden Jurídico	26
<b>CAPÍTULO II Los fines del Estado y su clasificación</b>	<b>31</b>
2.1 Posiciones doctrinales que clasifican los fines del Estado	31
2.1.1 Perspectiva trialista	33
2.1.1.1 Desde el orden de la realidad de los comportamientos políticos	33
2.1.1.2 Desde el orden de las normas jurídicas	37
2.1.1.3 En el orden del valor de la justicia	40
2.1.2 Clasificación de los fines del estado	43
2.1.2.1 Fines objetivos y subjetivos	45
2.1.2.2 Fines particulares y absolutos	48
2.1.2.3 Fines relativos y universales	50
2.1.2.4 Fines exclusivos y concurrentes	53
<b>CAPÍTULO III La democracia participativa en el Orden Jurídico Estatal</b>	<b>55</b>
3.1 Concepto de constitucionalidad	55
3.1.1 Antecedentes del constitucionalismo	56
3.1.2 Clasificación según quién realice dicho control	58
3.2 Concepto de legitimidad	62
3.3 Concepto de Democracia	63
3.3.1 Democracia Representativa	66
3.3.2 Democracia Participativa	69
3.3.2.1 Plebiscito	76
3.3.2.2 Referéndum	77
3.3.2.3 Iniciativa Popular	81
3.3.2.4 Revocación de Mandato	85
<b>CAPÍTULO IV Participación ciudadana en el Distrito Federal</b>	<b>91</b>
4.1 Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal	91
4.1.1 Origen de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal de 1998	91
4.1.2 Aspectos a considerar en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal de 2004	93
4.1.3 La reforma a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal en 2010	95
4.1.4 Análisis estructural de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal de 2004	101

4.1.5 Comparativo entre la Ley de 1998 y la reforma de 2010	105
4.1.6 Aspectos no considerados en la reforma de 2010	123
4.2 Consejos Ciudadanos, y Consejo Económico y Social	125
4.2.1 Consejos Ciudadanos	127
4.2.2 Consejo Económico y Social	138
4.3 Subsecretaría de Participación Ciudadana	143
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>148</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>152</b>

## INTRODUCCIÓN

Mientras en la Antigüedad y Edad Media se daba como supuesta la existencia de una dominación política y se discutía quién y cómo se debía ejercer el poder; a partir de Tomas Hobbes, cuya obra "Leviatán", (1651) resultó un punto referencial en el desenvolvimiento de la filosofía política occidental, la discusión comienza a girar en torno a las cuestiones de cuales condiciones serían razonables para que un individuo se sometiese. Es aquí donde históricamente se distingue una legitimidad funcional, relacionándola con el papel de garantía de paz que cumple el Estado, el consentimiento de los dominados que conduce a la formación del Estado democrático, subyaciendo una legitimidad moral.

Sin embargo, el mal tributo del Derecho a la realidad, responde a las condiciones del ejercicio del poder, no sólo en México, sino en todos los Estados contemporáneos. En este sentido, las instituciones en su desarrollo inicial ayudan a evitar la dispersión de las normas jurídicas, refiriéndolas a la generalidad de la población, dan pie a la coordinación de las relaciones sociales y facilitan la estructuración y jerarquización de los valores; no obstante el orden social institucional desemboca en el desplazamiento del Estado a un lugar de importancia secundaria sometiéndolo a un proceso de desintegración favorable a las formas de ejercicio del poder de las sociedades industrializadas, que explica también la condición precaria de la mayor parte de la población, la cual no está involucrada con esta interacción.

Existen normas que han sobrepasado los límites de un orden jurídico-constitucional y pueden, en este caso, considerarse ilegítimas, ya que alteran la estructura política del Estado, a causa de la sectorización y la igualación del sector privado con el social y público, por contravenir el principio de la igualdad social y el papel del Estado a favor de los grupos o clases cuyas condiciones reales de existencia los coloca en desventaja.

El problema de la esencia y eficacia del Derecho radica en convertir la normatividad en normalidad, para un derecho legítimamente válido, el cual por necesidad entraña un proyecto social asentado en un nuevo orden normativo obviamente, dentro de una concepción valorativa; la incapacidad para hacer de la norma, práctica común, significa su fracaso. Y es el caso que en México, la dirección legislativa vigente sigue en aspectos fundamentales, el camino que va del hecho al derecho.

Es necesario entender al Estado moderno como las instituciones públicas más los individuos y la sociedad civil, ya que se encuentran implícitos los derechos civiles, con lo cual resulta imprescindible participar en la vida política, cívica y comunitaria del país, único medio para que las normas constitucionales que nos rigen, resulten legítimas.

Entonces, el objetivo de este trabajo es tratar de dejar en claro consideraciones respecto a cómo se integran y funcionan actualmente la democracia y el orden jurídico del Estado Mexicano, atendiendo a la viabilidad de hacer aportaciones concretas al caso del Distrito Federal<sup>1</sup> en pro de la legitimidad de sus instituciones, en específico, ciertas formas de participación ciudadana.

Para lograr esta finalidad, en el I capítulo se abordará el cuestionamiento de ¿Qué es el Estado?, a través de sus elementos en cuanto a la organización política de una sociedad asentada en un determinado territorio y gobierno, por medio de un conjunto de reglas obligatorias y coercitivas.

---

<sup>1</sup> En el presente trabajo se hace referencia de manera indistinta al Distrito Federal o a la Ciudad de México. Sin embargo, cabe hacer mención que fecha 29 de enero de 2016, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por medio del cual el Distrito Federal cambia de denominación a Ciudad de México y se eleva a rango de entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa, con todos los derechos y obligaciones que a ello conlleva, por lo que a partir de la entrada en vigor del mismo todas las referencias que en la Constitución y demás ordenamientos jurídicos se hagan del Distrito Federal deberán entenderse hechas a la Ciudad de México. [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5424043&fecha=29/01/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5424043&fecha=29/01/2016) , consultado el 16 de marzo de 2016.

En el capítulo II se estudia el ámbito de los fines del Estado y su clasificación, haciendo referencia primeramente a la puntualización sobre el concepto de la palabra “fin”, para posteriormente abordar las posiciones doctrinales al respecto, tomándolas como base para procurar un panorama que revele que la estructura de cada Estado se encuentra encaminada a realizar sus propios fines según su esencia.

El capítulo III trata el tema de la democracia participativa en el orden jurídico estatal, teorizando los conceptos de constitucionalidad y legitimidad, para abordar posteriormente el de democracia, y en ella diferenciar la representativa de la participativa, con el objeto de indicar los instrumentos contemplados para su prosecución.

El tema referente a la participación ciudadana en el Distrito Federal, se aborda en el capítulo IV, haciendo un breviarío sobre sus antecedentes, para proceder a comparaciones en torno al marco legal vigente, llegando así a observaciones en cuanto a los aspectos no considerados según la apreciación personal.

Por último, se procuró un análisis en cuanto a la necesidad de una democracia participativa fáctica en nuestro país, concretamente en el caso de la Ciudad de México, permitiendo así que los ciudadanos decidan asuntos relevantes respecto a su destino.

Ciudad Universitaria, México, Distrito Federal.

Humberto Pérez Sánchez



## Capítulo I. Marco Conceptual.

### 1.1 ¿Qué es el Estado?

Existen varias respuestas para esta pregunta, cada una apegada a posiciones ideológicas más o menos afines unas de otras, a partir de las cuales es utilizado el concepto de Estado; en seguida se abordarán algunas definiciones considerándolas punto de partida óptimo a los propósitos de esta investigación.

En principio, gramaticalmente el Estado se concibe como la:

*“situación en que se encuentra alguien o algo, y en especial cada uno de sus sucesivos modos de ser o estar”.*<sup>2</sup>

Vulgarmente, es identificado con:

*“las cosas materiales en las que se alojan los funcionarios públicos”.*<sup>3</sup>

Analíticamente, se puede definir como:

*“una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes”.*<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, 22ª ed., España, 2001, [www.lemma.rae.es/drae/?val=Estado](http://www.lemma.rae.es/drae/?val=Estado), fecha de consulta 25 de junio de 2014.

<sup>3</sup> Serra Rojas, Andrés, *Teoría del Estado*, Porrúa, 15a. ed., México, 2000, p.167.

<sup>4</sup> Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, Porrúa, 31a. ed., México, 1999, p. 198.

En la posición sociológica:

*“se estudian, en conglomerado los elementos integrantes del Estado y sus manifestaciones: lo económico, lo jurídico, los convencionalismos, etc. En una condición jurídica se ve el Estado desde el punto de vista del derecho como medio y fin”.*<sup>5</sup>

La Doctora Arnaíz Amigo consideró que una percepción válida para todos los tiempos es que:

*“El Estado como institución política es la forma política suprema de un pueblo”.*<sup>6</sup>

Por último, se coincide con Kelsen, quien afirmó:

*“la significación de la palabra Estado, radica en que su objeto roza los intereses políticos del investigador”.*<sup>7</sup>

Hasta aquí con las concepciones al respecto, ya que únicamente se toman como marco referencial, a partir de cual se desprende que la respuesta adecuada a la pregunta ¿qué es el Estado?, depende de la posición ideológica a partir de la cual el concepto es utilizado. Aun así, se adopta la acepción analítica anteriormente señalada, ya que se considera que satisface las pretensiones propias.

---

<sup>5</sup> Arnaíz Amigo, Aurora, *El Estado y sus Fundamentos Institucionales*, Trillas, 2a. ed., México, 2007, p. 44.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 38.

<sup>7</sup> Kelsen, Hans, *Teoría General del Estado*, trad. de Luis Legaz Lacambra, Ediciones Coyoacán, México, 2004, p. 3.

## 1.2 Elementos del Estado.

Resulta un problema de trato complicado el referente a la expresión del ser del Estado, aún así, evitando la mención a teorías que aún no han cumplido con ese cometido, se tratará aquí de ahondar en los que se han denominado sus elementos, para así entonces encauzar en la complejidad de este sujeto. Al respecto se coincide:

*“no es únicamente poder ni orden de derecho, sino un ente con personalidad, es decir con capacidad jurídica, que se desempeña por una energía -poder- y que se otorga por la norma jurídica -derecho-, pero siempre imputable a un sujeto -Estado-”.*<sup>8</sup>

Lo anterior se hará para analizar la concurrencia de factores que son propios del Estado, separándolos de aquellos que sólo provocarían desorientación en su comprensión al no estar relacionados con aquel.

Partiendo de que:

*“El poder del Estado es la suprema atribución de decisión, acción y mando conferida por la ley”.*<sup>9</sup>

Se desprende la capacidad que tiene el aparato institucional para imponer a la sociedad el cumplimiento y la aceptación de las decisiones del gobierno u órgano ejecutivo, -sin soslayar los derechos o prerrogativas que otorga-. Sólo entendida así la estructura del poder que se asienta sobre un determinado territorio y población, se podrá concebir como la organización política de un país.

---

<sup>8</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, 12ª. ed., México, 1999, p. 94.

<sup>9</sup> Arnaíz Amigo, Aurora, *op. cit.*, nota 5. p.201.

Será entonces que en este capítulo se abordarán los llamados elementos del Estado, tales pueden puntualizarse de la siguiente manera:

- Población.
- Territorio.
- Gobierno.
- Orden jurídico.

En este punto cabe mencionar que la posición clásica y generalizada concibe como elementos constitutivos del Estado a la población, el territorio y el gobierno; por lo cual, en una situación estatal creada, es concebible la existencia del orden jurídico que una a los elementos mencionados para alcanzar determinados fines. Como consecuencia, la teoría tradicional ha señalado que:

*“siendo el Estado la organización política de una sociedad, deben considerarse... los fines que se propone atender y un orden jurídico general que enlaza a todos sus elementos.”<sup>10</sup>*

### **1.2.1 Población.**

Es evidente que el Estado tiene como uno de sus elementos a la población, la doctrina tradicional la refiere así:

*“siendo el número de habitantes del mismo, los seres humanos formando unidad social.”<sup>11</sup>*

---

<sup>10</sup> Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, nota 3, p. 233.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 242.

De ahí que no basta con que determinadas personas coexistan conjuntamente en un territorio determinado para que conformen este elemento, la unidad social es imprescindible, consideremos, por ejemplo, a inmigrantes que se asientan transitoria y temporalmente en nuestro país de manera ilegal con el único objetivo de llegar a los Estados Unidos de Norteamérica en busca de mejores condiciones de vida, la consideración personal es que no podemos estimarlos como población.

Existen definiciones a este respecto como la expresada en el ordenamiento jurídico vigente correspondiente al Distrito Federal,<sup>12</sup> a partir de la cual se desprende una idea similar a la anterior al referir como criterios variados de pertenencia, a las distintas formas en las cuales adquieren unidad las personas avecindadas, dependiendo de la forma de vida en común que compartan.

El desacuerdo, no obstante, surge casi de inmediato al intentar precisar las condiciones y características que ha de reunir esta para sustentar una comunidad política, estable.

Existe un factor distintivo en esta forma de agrupación social, al respecto acota Carré de Malberg:

*“Lo que caracteriza esta clase de comunidad es que se trata de una colectividad pública que se sobrepone a todas las agrupaciones particulares del orden doméstico o de interés privado, o inclusive de interés público local, que puedan existir entre sus miembros.”<sup>13</sup>*

---

<sup>12</sup> Conforme a la fracción XII, *Artículo 2* de la Ley de Planeación Demográfica y Estadística para la Población del Distrito Federal, Población es la “*suma de individuos que residen en un momento dado y delimitado en el territorio del Distrito Federal de acuerdo con los criterios variados de pertenencia*”.

<sup>13</sup> Carré de Malberg, R., *Teoría General del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p. 22.

Con ello se concreta el enlace entre comunidades, que tengan o no intereses, necesidades y acciones parecidas, se encuentran sometidas a la actividad política del Estado, participando al mismo tiempo en mayor o menor medida en la formación de la voluntad general.

El autor Cruz Gayosso acota que:

*“...Varios pensadores de diversas disciplinas comentan que lo más característico y valioso en todo individuo es su calidad de persona ...palabras que han sido utilizadas principalmente psicología y derecho... teniendo su origen en la antigüedad grecolatina, del latín personae que significaba sonar mucho, resonar, es decir, se designaba con dichos sustantivos a la máscara que usaban los actores y que servía al mismo tiempo para caracterizarse y para ahuecar y lanzar la voz...Por una serie de trasposiciones, se aplicó la palabra persona al actor y luego a los actores de la vida social y jurídica; es decir, a los hombres considerados como sujetos de derecho”.*<sup>14</sup>

De lo anterior, se colige el elemento humano no sólo como ser vivo que ocupa un lugar en el espacio en el territorio del Estado, sino como un ente participativo no sólo creador de derechos sino también sujeto a obligaciones.

El principal valor del pueblo está en su universalidad. No habrá Estado si no existe el pueblo y viceversa. Resulta ser el factor básico de la sociedad, una constante en el mundo que se caracteriza por las variables históricas.

Apunta el propio Carré:

---

<sup>14</sup> Cruz Gayosso, Moisés *et al.*, *Teoría General del Estado*, Iure Editores, México, 2007, p. 145-146.

*“Mientras que en su origen los individuos no vivieron más que en pequeños grupos sociales, familia, tribu, gens, aislados los unos de los otros, aunque coexistiendo sobre el mismo suelo, sin conocer cada cual sino sus intereses particulares, las comunidades estatales se formaron englobando a todos los individuos que poblaban un territorio determinado en una corporación única, fundada sobre la base del interés general y común que une entre sí, a pesar de todas las diferencias que los separan, a los hombres que viven juntos en un mismo país, corporación esta superior y general, que ha constituido desde entonces un pueblo, una nación”.*<sup>15</sup>

Si la población de un Estado no se determina porque sus miembros posean características afines necesariamente, ¿Cómo distinguirla? Además de la influencia que ejercen los órganos del Estado delimitando un territorio a sus miembros, los factores como el idioma, la identidad nacional, el destino común y las costumbres, no parecerán decisivos.

A este respecto, Agustín Besave Fernández del Valle, menciona lo siguiente:

*“...Para agrupar a los individuos el Estado se ha propuesto, en nuestro tiempo, el principio de nacionalidad. Sobre los argumentos de tipo etnográfico ha predominado hoy en día, el criterio de querer vivir colectivo, de la unión, de destino en lo universal...Sólo que el concepto de nación -muy respetable sin duda-*

---

<sup>15</sup> R. Carré de Malberg, *op. cit.*, nota 13, p. 22.

*tiene su sitio dentro de los hechos sociales, pero de ninguna manera dentro de lo jurídico.”<sup>16</sup>*

Por lo consiguiente, se tendría que tomar en cuenta la legal estancia asentada en el documento de identidad oficial vigente, para considerar a un individuo como miembro de determinada población.

En este punto es natural que surja la interrogante ¿cómo se constituye la población? Tal vez la respuesta primera que venga a la mente del lector es que la historia constitutiva determinó este factor. Ya sea que determinado Estado haya surgido dominado por otro u otros, o de manera independiente como consecuencia del aislamiento que representaron factores topográficos.

Partiendo de la idea anterior, la población de los Estados se agrupa de diversas formas, igualmente tienen muy diversas condiciones geográficas de extensión, localización en el globo terrestre, etcétera y es que, como acota el Maestro Porrúa:

*“la población se encuentra repartida entre los diversos Estados que existen en la superficie terrestre; es decir, no existe el que abarque toda la población mundial. Pero al tratar de averiguar las causas de esa división ¿Qué criterio se puede seguir para explicar el reparto de la población de diversos Estados existentes?*

*El primer criterio es el territorial. De acuerdo con el espacio geográfico en que se encuentran, se explica su correspondencia a diferentes Estados.*

---

<sup>16</sup> Basave Fernández del Valle, Agustín. *Teoría del Estado: Fundamentos de Filosofía Política*, Editorial Trillas, México, 2005. p. 103-104.



*Además y este es el segundo criterio, se puede explicar su pertenencia a diferentes Estados tomando en cuenta sus características homogéneas; una misma raza una misma lengua, por ejemplo.*

*Por último, y este es el criterio generalmente seguido, una clasificación mixta, se toma en cuenta la población de un mismo territorio y se ve, además, si presentan homogeneidad de características los habitantes de un territorio para explicar que formen un Estado diferente.”<sup>17</sup>*

Si población es el número de habitantes de un Estado, sobre este contexto surge la cuestión sobre el significado de pueblo, el cual en ocasiones es señalado como elemento constitutivo del mismo.

La Catedrática Arnaíz Amigo puntualizó que:

*“Una muchedumbre se transforma en pueblo y pasa a ser comunidad política, formando la asociación que se denomina pueblo, cuando aparece el representante político... El pueblo existe en tanto tiene conciencia de su existencia; la nación, cuando surge una creencia en la gente de ese pueblo”.*<sup>18</sup>

Añadiendo al respecto:

*“El pueblo de un Estado es la fuente creadora del principio jurídico. El Estado lo recoge y los hombres de*

---

<sup>17</sup> Porrúa Pérez, Francisco, *op. cit.*, nota 4, p. 269 y 270.

<sup>18</sup> Arnaíz Amigo, Aurora, *op. cit.*, nota 5, p.38.

*un pueblo lo repiten consuetudinariamente. El Estado le da forma técnica y elabora el derecho creando, promulgando y publicando las leyes para que éstas tengan fuerza de obligar. El pueblo origina el derecho, principio jurídico o esencia, o deber ser jurídico.”<sup>19</sup>*

De esta manera podría concebirse al pueblo como los individuos participativos en los asuntos de Estado que conforman la población; sin embargo así se excluiría a todos los demás miembros. La autora citada señala que:

*“La agrupación humana que vive en el Estado”.*<sup>20</sup>

En este trabajo se prefiere considerar ambas palabras como sinónimos.

### **1.2.2 Territorio.**

Se puede entender que al surgir las civilizaciones, se asentaron en determinados espacios geográficos, y que al expandirse se encontraron con la disyuntiva de definir límites colindantes o integrar su espacio al de otros asentamientos; lo cual se determinó según el poder, conveniencia y grado de intercambio entre otros factores. Al respecto cita el Doctor Agustín Basave:

*“La doctrina geográfica de la nacionalidad y el sentimiento de la patria encuentran sus primeros atisbos en el siglo XVIII. El quebrantamiento de la unidad medieval de la cristiandad en un pluriuniverso político, fundada en una diversidad de soberanías territoriales y el agotamiento de los espacios ilimitados*

---

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 161.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 271.

*son dos hechos que originan la concepción contemporánea del territorio como elemento del Estado.*<sup>21</sup>

El tópico central de la Geografía-Política es el territorio, ya que además de constituir el lugar en el cual se asienta el Estado, resulta ser una circunstancia palpable de vecindad que conlleva a la coexistencia perdurable y arraigada. En ese sentido se coincide con el Jurista Carré de Malberg, quien indica:

*“una relación de vinculación nacional no puede adquirir consistencia más que entre hombres que están en contacto por el hecho mismo de su convivencia permanente sobre uno o más territorios comunes”.*<sup>22</sup>

A través de este elemento naturalmente indispensable, surgieron todas las actividades humanas que gradualmente dieron pie a las civilizaciones ya que, como mencionó el tristemente célebre ex dictador Augusto Pinochet:

*“presenta las características que permiten el nacimiento y desarrollo del Estado”.*<sup>23</sup>

Como son los recursos naturales (renovables o no), así como las características demográficas; por lo que con base en las particularidades del entorno, se generan asentamientos urbanos o rurales que se constituyen como conformadores de un país, el cual tiene un núcleo o capital en donde se concentran los poderes que materializan la actividad del Estado.

Lo anterior viene a cuenta, ya que en parte esta situación resultó un motivo personal de importancia para particularizar el cauce del presente trabajo.

---

<sup>21</sup> Basave Fernández del Valle, Agustín, *op. cit.*, nota 16, p. 107.

<sup>22</sup> R. Carré de Malberg, *op. cit.*, nota 13, p. 22.

<sup>23</sup> Pinochet Ugarte, Augusto, *Geopolítica*, Editorial Andrés Bello, 4ª. Ed., Chile, 1984, p. 76.

El territorio, además de ser un elemento constitutivo del Estado, dependiendo de sus características, es un factor que se relaciona con el grado de poderío, solidez y abundancia. Cada uno de sus componentes está fijado por la Constitución Política del propio Estado y los tratados internacionales.<sup>24</sup>

Es de considerarse que las personas pueden unirse con distintos fines, en el caso de que sea la residencia, resulta óptimo un territorio para asentarse. Si esa idea se equipara al nivel del Estado y su población, es posible dimensionar su necesidad de territorio. En ese sentido, el autor Porrúa Pérez indica:

*“Existen agrupaciones humanas en las que el territorio no es de importancia primordial; por ejemplo: la Iglesia, las organizaciones internacionales, etcétera. Pero tratándose del Estado, el territorio es un elemento de primer orden, colocado al lado del elemento humano en cuanto a que su presencia es imprescindible para que surja y se conserve el Estado.”*<sup>25</sup>

En este mismo tenor, tal cual las personas necesitamos un espacio para asentarnos y emprender acciones determinantes a nuestro provecho en cuanto a calidad de vida, sin que por lo tanto se pudieran afectar intereses ajenos, el Estado:

*“necesita imprescindiblemente poseer un territorio propio, porque esta es la condición esencial de toda potestad estatal. Si por ejemplo, el Estado tiene alguna*

---

<sup>24</sup> Nuestra Carta Magna en su *Artículo 42* (fracciones II, IV, V y VI), regula lo concerniente a este elemento indicando que el territorio nacional comprende el de las partes de la Federación, islas plataforma continental, zócalos submarinos, cayos y arrecifes, aguas de los mares territoriales y el espacio sobre el territorio nacional; y en su *Artículo 27* consagra primordialmente que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación.

<sup>25</sup> Porrúa Pérez, Francisco, *op. cit.*, nota 4, p. 277.

*sobre aquellos de sus ciudadanos que se hallan en el extranjero, esto es únicamente en la medida en que le es posible explicarles sobre su propio territorio la sanción de las prescripciones que pretende imponerles mientras se encuentran fuera de él. En cambio, dentro de su territorio, la potestad del Estado se extiende a todos los individuos, tanto nacionales como extranjeros.”<sup>26</sup>*

Este vínculo inseparable entre la potestad y el territorio en el Estado, además de permitir acción sobre determinado espacio, da lugar a la subordinación por parte de los integrantes del mismo.

El territorio o marco territorial es el área geográfica que sirve de asiento a la población, todo Estado debe poseerlo como un supuesto imprescindible de su organización, las funciones que le corresponden, de los servicios que atiende y de su competencia para regularizar, coordinar y controlar la acción administrativa.

Resulta fundamental este elemento, ya que:

*“La extensión del territorio del Estado no tiene trascendencia decisiva, en lo que se refiere a los principios de la doctrina política. Lo importante es que exista; la mayor o menor extensión territorial y la abundancia o escasez de bienes materiales en él, determinarán su mayor o menor extensión, e incluso tendrá repercusión en lo que se refiere, a las formas de Estado; en su mayor o menor riqueza y poderío, pero no son esenciales a su existencia en determinada*

---

<sup>26</sup> Carré de Malberg, R., *op. cit.*, nota 12, p. 23.

*cantidad. Siempre han existido ricos y pobres, grandes y pequeños, pero Estados al fin y al cabo.*<sup>27</sup>

La delimitación de las fronteras es uno de los asuntos más complicados de resolver en los Estados que en ocasiones se prolonga a través de los siglos. Regularmente, se formaliza por alguna de las fuentes del Derecho Internacional Público: tratados internacionales, laudos o sentencias arbitrales, y no por el derecho intrínseco de un Estado, pues se trata de temas que interesan a varios de ellos.

Al respecto comenta el estudioso Serra Rojas:

*“Las fronteras de un Estado se demarcan por medio de tratados internacionales y las convenciones sobre arreglos de límites, cuando colindan con otro Estado, o en general en su propia Constitución y las leyes que fijan las características de esas fronteras. Históricamente es un concepto relativamente moderno, acrecentado por las luchas de los pueblos. Las fronteras son un medio para caracterizar la personalidad del Estado.*

*Un doble interés se deduce del concepto de frontera:*

*a) Por una parte fija la porción de la corteza terrestre en la que se ejerce exclusivamente la soberanía interna de un país, señalando los límites de su competencia y el ámbito de protección de los súbditos*

---

<sup>27</sup> Porrúa Pérez, Francisco, *op. cit.*, nota 4, p. 278.

*b) Es también el límite de sus soberanía exterior o independencia con respecto a otros Estados.*<sup>28</sup>

Sin embargo, el territorio además de ser un ente físico en el cual se ejerce la soberanía de manera limitada para imponer obligaciones o reconocer y garantizar derechos, así como exponer ante los demás su autonomía; también es el elemento que da existencia corpórea al Estado, ya que sin el primero, el segundo se disuelve.

Surge la inquietud respecto a qué tipo de fuerza debe poseer determinado Estado frente a los demás para conservar o adquirir un territorio; además de su notable capacidad bélica y alianzas con homólogos. El maestro Carré de Malberg nos explica lo siguiente:

*“Los autores modernos concuerdan en afirmar que la relación jurídica que se establece entre el Estado y su territorio no consiste en un derecho de dominium, sino realmente de imperium: el Estado no tiene sobre su suelo una propiedad, sino únicamente una potestad de dominación a la cual se le da habitualmente, en la terminología francesa, el nombre de soberanía territorial.”*<sup>29</sup>

Entendemos que por medio de este elemento, se limita la actividad del Estado en relación con otros, adicionalmente constituye la fuente de recursos y espacio donde se ejerce la soberanía. A este respecto, el autor Francisco Porrúa estimó:

---

<sup>28</sup> Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, nota 3, p. 273.

<sup>29</sup> R. Carré de Malberg, *op. cit.*, nota 13, p. 23.

*“En cuanto a sus funciones, es de considerarse que el territorio tiene dos: una negativa y otra positiva.*

*Tiene una función negativa en cuanto circunscribe, en virtud de las fronteras, los límites de la actividad estatal y pone un dique a la actividad de los Estados extranjeros dentro del territorio nacional. Estos límites se encuentran establecidos por el Derecho Internacional.*

*El Estado fija sus límites por una autonomía sujeta naturalmente a las contingencias históricas y a la convivencia con los otros Estados.”<sup>30</sup>*

Sobre la función negativa referida, la historia universal nos muestra que el factor poder es decisivo para determinar los límites fijados por las fronteras, y aun más allá de ellas, consideremos el intervencionismo de países denominados del primer mundo, el cual generalmente conlleva un trasfondo de intereses económicos.

Continúa afirmando:

*“Pero la función del territorio no se circunscribe a estos límites. A esta función negativa se añade una función positiva, que consiste en constituir el asiento físico de su población, la fuente fundamental de los recursos naturales que la misma necesita y el espacio geográfico donde tiene vigor el orden jurídico que emana de la soberanía del Estado.*

---

<sup>30</sup> Porrúa Pérez, Francisco, *op. cit.*, nota 4, p. 278.



*Para realizar su misión y sus fines, tiene necesidad de un territorio, es decir, de una porción determinada del suelo que le proporcione los medios necesarios para satisfacer las necesidades materiales de su población. Esta obligación que tiene el Estado de proporcionar los medios necesarios a su población es una de sus obligaciones específicas.”<sup>31</sup>*

En cuanto a la función positiva es de tomar en cuenta que el territorio considerado como fuente material de recursos naturales que requiere el Estado presupone una disyuntiva ente cantidad y calidad de espacio, el equilibrio entre estos dos conceptos resulta en una ideal provisión para sus pobladores pero no un factor único para el desarrollo del Estado.

Por último, refirió la idea que:

*“Dentro de su territorio, está capacitado para vigilar a los habitantes que se encuentren dentro del mismo. El dominio de un espacio determinado le permite controlar a la población, le permite considerar a esa población como población del mismo Estado.*

*Por otra parte, en el aspecto internacional, goza de la exclusividad con que posee su territorio y en caso de invasión puede defenderlo de acuerdo con sus posibilidades militares.*

*El Estado que pierde su territorio desaparece, pues ya no tiene espacio donde hacer valer su poder, donde*

---

<sup>31</sup> *Idem.*

*desarrollar su misión. Del territorio depende también su independencia frente al extranjero.”*<sup>32</sup>

Existen regiones con mayor abundancia en recursos que otras, pero ya que no existe en nuestro planeta una región que los contenga todos de forma ilimitada, de ahí la importancia de la política estatal que permita el intercambio o apropiación a nivel internacional.

Se concluye que el territorio es el espacio dentro del cual el Estado ejerce soberanía.

### **1.2.3 Gobierno.**

La comunidad política, creadora de principios generales de convivencia se vale de organismos para realizar sus fines; uno de estos es el gobierno, a través del cual transforma dichos principios en derecho y consigna a unos cuantos hombres llamados gobernantes la obligación de cumplirlos y hacerlos cumplir para poder convivir en paz, con seguridad y respeto a la dignidad de los gobernados, quienes resultan ser los habitantes representados del Estado, nacionales y extranjeros que se encuentran en el territorio estatal.<sup>33</sup>

Por medio de este elemento, se materializa la dirección de los órganos encargados de realizar los fines del Estado y ejercer de la soberanía.<sup>34</sup> A las diversas representaciones en que dichos órganos pueden estar constituidos se les denomina formas de gobierno.<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 279.

<sup>33</sup> Arnaíz Amigo, Aurora, *op. cit.*, nota 5. p.188.

<sup>34</sup> Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, nota 3, p. 453.

<sup>35</sup> Porrúa Pérez, Francisco, *op. cit.*, nota 4, p. 464.

Esa manera en la que se distribuyen y organizan las estructuras y competencias de los órganos de gobierno, tiene estrecha relación con los fines del Estado. Aclara la Maestra Arnaíz:

*“Serán formas puras de gobierno aquellas que tienen como fin el bien común, e impuras las que tienen como finalidad el bien particular mayoritario o un bien particular minoritario”.*<sup>36</sup>

Se coincide en que:

*“La actividad de la autoridad en su aspecto de Gobierno es dar órdenes. Puede también proceder por vía de sugerencias, pero sólo supletoriamente. Su misión principal es ordenar. Naturalmente que esas órdenes no deben ser arbitrarias, sino que han de dirigirse hacia la consecución del bien público. El campo propio de esas órdenes se extiende a todas las materias que integran el bien público. Se trata de relacionar los individuos entre sí y a éstos con órganos del Estado, o bien, de relaciones entre los distintos sectores del gobierno. El ordenar cubre normalmente todo el campo delimitado por los fines de la agrupación política.”*<sup>37</sup>

Sin embargo, las imposiciones se hacen específicas para con los servidores públicos, quienes en sus diversos grados de subordinación, tienen la misión de realizar actividades laborales tendientes al bienestar de la colectividad, ya que en el caso de los ciudadanos no investidos en ese cargo, el ordenamiento en primera

---

<sup>36</sup> Arnaíz Amigo, Aurora, *op. cit.*, nota 5, p. 262.

<sup>37</sup> Porrúa Pérez, Francisco, *op. cit.*, nota 4, p. 300.

instancia, procura la libertad individual sin atentar intereses ajenos. Por lo que dar órdenes resulta ser un medio únicamente.

Dando seguimiento a la idea, y en cuanto a sus especificidades:

*“Estas órdenes de la autoridad pueden revestir diferentes características. A veces son generales, dictadas a priori, para todos o para determinado grupo, en forma abstracta. Con lo que se da pié a leyes, reglamentos, jurisprudencia y en forma supletoria, de las costumbres y la doctrina. Pero los mandatos también pueden ser particulares; el Gobierno puede tomar una decisión en vista de un caso concreto. Surgen las sentencias, las concesiones administrativas y en general los actos administrativos en sentido estricto.*

*Las leyes, entre otras particularidades, revisten el carácter de ser imperativas o supletorias. Por tanto este primer aspecto o primera tarea de la autoridad se confunde con la misión del Derecho positivo en sentido amplio y que comprende reglas generales y funciones concretas. La autoridad está en aptitud de crear el Derecho positivo. El Derecho en esta forma nace del aspecto de la actividad de la autoridad considerada como Gobierno.”<sup>38</sup>*

En este punto, se considera importante tomar en cuenta que la función autoritaria del aparato estatal, surge hacia los particulares, cuando su conducta se adecua al supuesto legal que da lugar a una acción gubernamental, lo cual puede

---

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 301.

conllevar diversos grados de complejidad, desde una multa hasta una resolución emitida por un organismo internacional que se deba acatar por parte del Estado, porque así se haya estipulado previamente, en este sentido:

*“Esta función de elaboración del Derecho en su aspecto formal por medio de las órdenes que dicta el Estado, se ve condicionada por la orientación hacia la consecución del bien público. El Estado se ve precisado a fijarse en la necesidad de buscar el fundamento de sus decisiones en las normas que rigen la conducta humana, especialmente desde el punto de vista moral. La autoridad no podrá hacer que reinen el orden y la paz, si no comienza por concebir las relaciones de los hombres entre sí sobre las bases de justicia y de caridad definidas por la moral social.”<sup>39</sup>*

Mientras más interacción política exista entre el gobernante y el gobernado, la consecución hacia el bien público será más estable.

De lo indicado se observa que el gobierno, está relacionado con la legitimidad, a partir de la cual el individuo acepta voluntaria y conscientemente el mandato del cuerpo político. No obstante, resulta cuestionable cual es el sustento institucional a través del cual quedan asentados, actualizados y auditados los compromisos y negociaciones entre gobernados y gobernantes.

*“Esto es, la fuente material del Derecho positivo debe ser siempre el Derecho natural entendiendo a este como el recto ordenamiento de la conducta de los hombres, que deriva de su peculiar naturaleza individual y social. La autoridad, por razones técnicas o*

---

<sup>39</sup> *Idem.*

*políticas, podrá o no, reproducir todas las normas del Derecho natural en normas de Derecho positivo; pero éste, no deberá nunca contradecir al Derecho natural, y si esto ocurre, los particulares podrán justificadamente abstenerse de acatar la norma positiva.”<sup>40</sup>*

De todo lo anteriormente mencionado, se desprende que el gobierno es el conjunto de órganos directores, y éstos al actuar por el Estado realizan una actividad jurídica a través de la cual se expresa el poder; porque la manifestación esencial del gobierno es la jurídica.

Se ha aclarado que gobierno no es lo mismo que Estado, pero que si este (el gobierno), está vinculado por el elemento poder. Entonces el gobierno es el conjunto de los órganos directores de un Estado, a través del cual se expresa el poder, por medio del orden jurídico.

El gobierno se materializa en la acción de las personas que conforman las instituciones que son parte del Estado. Su objetivo general es garantizar la libertad personal haciendo valer derechos y obligaciones.

Obviamente, es imposible que el pueblo tome directamente todas las decisiones, debido a la gran cantidad de individuos que conforman la Nación. Es por ello que se eligen a los representantes, a quienes se les encomienda entre otras cuestiones la persecución del bien común para la sociedad –idea que coincide con los fines que persigue el propio Estado-.

---

<sup>40</sup> *Idem.*

#### 1.2.4 Orden Jurídico.

En cuanto a la preeminencia del Estado como creador del orden jurídico, resulta interesante verter las dos tesis importantes que destacó el Maestro Andrés Serra Rojas al respecto:

*“1.- Aquellas que suponen que el Estado es el creador del Derecho y que todo el orden jurídico es una expresión de la voluntad del Estado, el cual es soberano para someterse al orden que él ha creado, limitando su acción.*

*2.- Aquellas tesis que suponen que además del Estado existen otras fuentes sociales de creación del Derecho, que constituyen entidades que comparten con el Estado el ejercicio del poder como los grupos de presión.”<sup>41</sup>*

Respecto a las tesis referidas, se considera que el Estado institucionaliza el orden jurídico a partir de sus interpretaciones respecto a las necesidades de los gobernados, las cuales se proyectan por medio de grupos de poder, dependiendo de su capacidad de acción, tendrán mayor o menor influencia.

Si las diversas normas jurídicas de un sistema positivo en el Estado constituyen el orden jurídico; es preciso puntualizar que el concepto aquí abordado no difiere del de sistema jurídico, el cual resulta ser:

*“normativo que contiene enunciados de diversa índole: (...) el sistema puede estar integrado por enunciados que prescriben sanciones, pero también por*

---

<sup>41</sup> Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, nota 3, p. 328.

*enunciados que no contienen normas cuyo contenido es un acto coactivo; puede haber también definiciones o postulados de significación e incluso enunciados que prescriben hechos o expresan aspiraciones.”<sup>42</sup>*

En nuestro país, si bien la jurisprudencia no ha generado criterios de interpretación de ambos conceptos, contextualmente hace referencia a ellos como equivalentes.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> Vázquez, Rodolfo, *Teoría del Derecho*, México, Oxford University Press, 2008, p. 170.

<sup>43</sup> Tesis P. LXX/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. 1, diciembre de 2011, p. 557: “SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO”- [Tesis P. LXV/2009, \*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta\*, Novena Época, t. XXX, diciembre de 2009, p. 8: “DIGNIDAD HUMANA. EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO LA RECONOCE COMO CONDICIÓN Y BASE DE LOS DEMÁS DERECHOS FUNDAMENTALES” \[- Tesis P./J 142/2001, \\*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta\\*, Novena Época, t. XV, enero de 2002, p. 1042 “FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO, SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES” \\[- Tesis P. LXX/2011, \\\*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta\\\*, Décima Época, t. 1, diciembre de 2011, p. 557 “SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO”\\]\\(http://200.38.163.178/sjfsist/\\(F\\(5dNDcC0oMytMU-sSj29gyrcjWbWMcqc1Z\\_gSWfoYqUWrTHZoaSYL18\\_tC5MvotqOSc9ziDl6ur5ia3UFsMdIi3h8dq9j221F4\\_TC-cDnwLdYgJGcU6suX8lweL7BTFci6rg89tZmXfh\\_jUNa9haiOuido5ms98-ASi-RAU2E3TA81\\)\\)/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=FACULTADES%2520CONCURRENTES%2520EN%2520EL%2520SISTEMA%2520JUR%2520C3%2520DDICO%2520MEXICANO&Dominio=Rubro,Texto&TA\\_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=3&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=187982&Hit=3&IDs=2008026,176885,187982&tipoTesis=&Semanao=0&tabla=, consultada el 16 de marzo de 2015.</a></p></div><div data-bbox=\\)\]\(http://200.38.163.178/sjfsist/\(F\(5dNDcC0oMytMU-sSj29gyrcjWbWMcqc1Z\_gSWfoYqUWrTHZoaSYL18\_tC5MvotqOSc9ziDl6ur5ia3UFsMdIi3h8dq9j221F4\_TC-cDnwLdYgJGcU6suX8lweL7BTFci6rg89tZmXfh\_jUNa9haiOuido5ms98-ASi-RAU2E3TA81\)\)/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=DIGNIDAD%2520HUMANA.%2520EL%2520ORDEN%2520JUR%2520C3%2520DDICO%2520MEXICANO&Dominio=Rubro,Texto&TA\_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=5&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=165813&Hit=5&IDs=2006320,2004956,2002743,165822,165813&tipoTesis=&Semanao=0&tabla=, consultada el 16 de agosto de 2014.</a></p></div><div data-bbox=\)](http://200.38.163.178/sjfsist/(F(5dNDcC0oMytMU-sSj29gyrcjWbWMcqc1Z_gSWfoYqUWrTHZoaSYL18_tC5MvotqOSc9ziDl6ur5ia3UFsMdIi3h8dq9j221F4_TC-cDnwLdYgJGcU6suX8lweL7BTFci6rg89tZmXfh_jUNa9haiOuido5ms98-ASi-RAU2E3TA81))/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=SISTEMA%2520DE%2520CONTROL%2520CONSTITUCIONAL%2520EN%2520EL%2520ORDEN%2520JUR%2520C3%2520DDICO%2520MEXICANO&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=15&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=160480&Hit=12&IDs=2007426,2005942,2005463,2005731,2002487,2002561,2002264,2001605,2001607,2001535,2001537,160480,166034,171806,189108&tipoTesis=&Semanao=0&tabla=, consultada el 10 de marzo de 2012.</a></p></div><div data-bbox=)



No es concebible un poder institucional que se haga presente continua e ininterrumpidamente por medio de la fuerza para lograr la consecución de los fines del Estado. El orden jurídico constituye el medio legítimo que a la vez normaliza el ejercicio de las entidades públicas así como las actividades del pueblo.

Aún cuando orden jurídico se ha interpretado como la forma en que se encuentran jerarquizadas las normas jurídicas, entendido como elemento estatal se apega al siguiente orden de ideas expuesto por el Jurisconsulto Kelsen:

*“La referencia específica a la unidad de una corporación, la imputación al Estado, sólo es posible sobre la base de un orden normativo, en virtud del cual, del anchuroso campo de la conducta humana son seleccionados ciertos actos particulares humanos, cualificados desde un punto de vista específicamente normativo, y enlazados en esa unidad que constituye el Estado. Como aquel orden sólo puede ser el orden jurídico; como el acto calificado con arreglo a las normas del acto estatal, un acto jurídico, del mismo modo el poder del Estado tiene que ser un poder jurídico, es decir, su propia validez.”<sup>44</sup>*

El llamado también Derecho, debe hacer coincidir las normas con la voluntad de los gobernados, regulando la actividad tanto pública como privada en pro del bienestar general. En ese tenor, continúa especificando el autor anteriormente citado que:

*“Cuando la teoría tradicional considera que la función esencial del poder público consiste en someter a los hombres que constituyen el Estado –el pueblo-, de tal*

---

<sup>44</sup> Kelsen, Hans, *op. cit.*, nota 7, p. 125.

*modo que este impera sobre aquellos, es indudable que se refiere a la función del orden jurídico mismo, el cual somete a los hombres ligando su conducta a la realización de un deber jurídico, y entrelazando así todas las conductas. Y esta es la función del orden estatal en virtud del cual afirma este su validez frente a los hombres.”<sup>45</sup>*

Queda limitado que el sentido que en este caso se le da al orden jurídico, es en el plano de las normas escritas por medio de las cuales el Estado institucionaliza el deber ser, ya sea a partir de las interpretaciones de los legisladores o por medio de proyecciones que llegan hacia ellos a través de grupos con la suficiente influencia, organización y fuerza. En ese sentido, comparto la posición respecto a que:

*“El Estado de Derecho aparece como la culminación de una larga serie de arbitrariedades y abusos del poder público, eliminados o reducidos a través de las luchas sociales, que a su triunfo, van concretando en normas jurídicas un orden cada vez más creciente, hasta alcanzar el principio de legalidad o sea la total subordinación del Estado a su orden jurídico”.*<sup>46</sup>

Resulta destacable el punto de vista que plantea el hipotético caso en el cual la población no requiriera del orden jurídico:

*“Entre el contenido del deber ser que es el del sistema ‘Estado’ (es decir, el del orden normativo del Estado como orden jurídico), y el contenido del ser (que es el*

---

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 126.

<sup>46</sup> Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, nota 3, p. 330.

*sistema del orden de la naturaleza sometida al ciego causalismo) tiene que ser posible cierta antítesis. Una norma cuyo contenido estuviese de tal modo determinado que el contenido del ser, del acaecer efectivo, jamás estuviese en contradicción con aquella- como en la norma 'debes hacer lo que quieras'-habría perdido su sentido normativo<sup>47</sup>.*

En este caso, los gobernantes y gobernados tendrían que mantener una conducta homogénea; puede parecer optimista imaginar que la naturaleza humana se transforme hacia esos cauces.

---

<sup>47</sup> Kelsen, Hans, *op. cit.*, nota 7, p. 24.

## **CAPÍTULO II. Los fines del Estado y su clasificación.**

### **2.1 Posiciones doctrinales que clasifican los fines del Estado.**

En principio, se debe puntualizar a qué se refiere la expresión “fines del Estado”, en ese sentido el Maestro Serra Rojas indica que:

*“El fin es aquello en vista de lo cual se hace una cosa. Sin embargo, estamos en presencia de un concepto que reviste diversos significados, que lo convierten en un vocablo equívoco y su empleo se presta a difíciles definiciones. Una materia que corresponde a la axiología en general o teoría de los valores, y en particular a la axiología política. Su campo de aplicación corresponde a la filosofía y de ella se aprovechan las demás disciplinas, entre ellas la Ciencia Política.”<sup>48</sup>*

Existen diversas concepciones para esta terminología:

*“Con la palabra fin aludimos a terminación, límite, acabamiento de una cosa. En la doctrina general el empleo de la palabra fin se reduce:*

- 1. En sentido temporal, como el momento final;*
- 2. En sentido espacial, como el límite;*
- 3. En sentido ideal, como esencia expresada en la definición o determinación y*
- 4. En sentido más general, como propósito, objetivo, un blanco o simplemente finalidad.*

---

<sup>48</sup> Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, nota 3, p. 335.

*Es en este último sentido que debemos emplear el término relacionando el término fin, con finalidad y con causa final”.*<sup>49</sup>

Pudiese parecer diferida la referencia entre el momento final y la motivación; sin embargo la causa final acerca a los dos términos, ya que la acción constante a través de un mismo cauce se encamina hacia un fin determinado.

Por supuesto que cada Estado tendrá fines únicos, aún cuando pueda compartir algunos con los demás, es por eso que es importante analizar la esencia de aquel en este sentido ya que:

*“La imperfección humana y la necesidad de un orden mejor y más seguro, engendra las formas políticas y su suprema culminación o causa eficiente, que es el Estado, dentro del cual se manifiesta el Poder Público, el cual no es una fuerza irresistible e irreflexiva, sino una estructura encaminada a realizar los fines del Estado, causa formal y espiritual, que explica su razón de ser, ya expuesto por Aristóteles: toda comunidad se constituye en vista de algún fin.”*<sup>50</sup>

Enfocando la expresión fines del Estado a los propósitos del mismo, es posible partir hacia posiciones diversas al respecto, las cuales se han enfocado doctrinalmente a la forma que se plantea en las siguientes posturas:

---

<sup>49</sup> *Idem.*

<sup>50</sup> *Ibidem*, p. 336.

### **2.1.1 Perspectiva trialista.**

Existe una estrecha relación entre el derecho y la nación, tal vínculo lo conforman los fines del Estado, instrumentándose desde las perspectivas políticas, jurídicas o en atención al valor de la justicia ya que como lo explica Malberg al citar a Jellinek, la actividad del Estado en ocasiones se refleja a través de reglas abstractas, que son leyes, y otras por medio de diversas diligencias llevadas a cabo de conformidad con las leyes o dentro de los límites de las mismas, cuyo conjunto constituye así el objeto de una segunda función. A continuación se transcribe el argumento citado:

*“Jellinek hace intervenir la consideración de los fines y observa que entre los actos de la segunda especie, unos se refieren a la conservación de la cultura nacional, mientras que los otros, consistentes en fijar jurisdiccionalmente un derecho dudoso o discutido, tienden al mandamiento y a la protección del derecho. De la combinación de ambos puntos de vista, dicho autor deduce, pues, la distinción entre la legislación, la administración y la justicia.”<sup>51</sup>*

Por lo que es posible analizar entonces los fines del Estado desde una perspectiva trialista o tridimensional de la siguiente manera:

#### **2.1.1.1 Desde el orden de la realidad de los comportamientos políticos.**

Se ha referido a la política como una actividad que se desenvuelve por medio de conductas de representantes y representados encaminadas a un fin; adhiriéndose a un código de conducta apegado a la socialización política mediante

---

<sup>51</sup> R. Carré de Malberg, *op. cit.*, nota 13, p. 252 y 253.

la concurrencia en organismos sociales, la afinidad con algún partido político o las gestiones en los aparatos gubernamentales. Al respecto apunta el autor Muñoz Arnau:

*“(...) cuando se utiliza la expresión fines del Estado, se alude en la mayoría de las ocasiones a esto: a la suma de los objetivos de la acción gubernamental.”<sup>52</sup>*

Debe tenerse en cuenta la apreciación de Kelsen respecto a la relación del orden coactivo estatal con la política abordando el tema con la siguiente perspectiva:

*“La cuestión en torno a los fines que deben perseguirse con el instrumento técnico-social ‘Estado’ es una cuestión política que cae fuera de las márgenes de la Teoría general del mismo. Esta lo considera como fin en sí, lo cual no puede significar la afirmación de que el Estado carezca de fin, sino únicamente que prescinde de preguntarse cuál es el fin. Desde el punto de vista de la Teoría general del Estado, el orden coactivo estatal aparece como un sistema cerrado, lógicamente antártico, que no necesita de ulterior fundamentación o justificación ante una instancia situada fuera de este orden. Esta es una de las ideas que se expresan en la noción de la ‘soberanía’ del Estado, en tanto que con ella quiere afirmarse el Estado como un orden relativamente el más alto, sobre el cual no han ningún otro valor superior que le confiera su validez.”<sup>53</sup>*

---

<sup>52</sup> Muñoz Arnau, Juan Andrés. *Fines del Estado y Constitución en los comienzos del Siglo XXI*, Anzardi S.A., España, 2005, p. 21.

<sup>53</sup> Hans Kelsen, *op cit*, nota 7, p. 52.

El Estado como una fundamentación teórica más que la soberanía pareciera poco sustentable, ya que la auditoría de funciones hacia los burócratas, en cuanto a la persecución del bien común no podría realizarse, cabrían entonces excesos absolutistas que no podrían ser moderados por organismos internacionales.

Es deseable que una norma superior de justicia, limitase el actuar estatal, sin embargo, el canal fáctico ha constituido un basamento histórico diferente, por lo que se considera que el consenso regular entre representados y representantes es indispensable para que el ordenamiento jurídico tenga validez.

Cerrando su razonamiento respecto a la ordenación jurídica sólo como instrumento político de la siguiente manera:

*“la idea de la soberanía del Estado coincide esencialmente en esta significación negativa con el principio fundamental del positivismo (mediante el cual distínguese la teoría del Estado de la Ética política), en cuya virtud el orden jurídico afirma su validez independientemente de toda legitimación por una norma superior de justicia, rechazándose todo recurso ante el Derecho natural. Este no es otra cosa que Política revestida con terminología jurídica.”*<sup>54</sup>

Sobre la base anterior, la globalización ha reducido la sustentabilidad de esta posición. Actualmente el orden jurídico en determinado Estado, influye en mayor o menor medida en el devenir de los demás; razón por la cual de facto, es condicionado por la máxima de no afectación de intereses ajenos.

---

<sup>54</sup> *Idem.*



Los fines del Estado inexorablemente deberán adaptarse a los comportamientos políticos que persistan en ese momento, ya que de otra manera la estructura estatal sería vulnerable. Aún cuando en la práctica, la falta de supervisión hacia los encargados de hacer funcionar este mecanismo, puede provocar excesos insostenibles con resultados radicales.

Resulta interesante conocer la conclusión a la que llega nuestro autor al afirmar que:

*“A la esencia del Estado no pertenece absolutamente ningún fin específico. Es verdad que el Estado como aparato de coacción, no puede fijarse si no es supuesta la validez de algún fin social, a cuyo servicio se pone dicho aparato; pero, en el fondo, utilizan el mismo sofisma de la teoría conservadora, que fundamenta el mantenimiento del Estado y rechaza toda reforma de la estructura actual del mismo invocando que el fin perseguido por el orden estatal es bueno y esencial a él, y la teoría revolucionaria, que exige su derrumbamiento, porque es malo su fin esencial. Esta identificación del Estado con un fin específico cualquiera constituye una restricción inadmisibile de su concepto, desde el momento que se incluyen en este ciertos momentos materiales aparte del elemento de la coacción. La Teoría general del Estado tiene que reconocer como contenido posible del orden coactivo estatal todo cuanto admite como tal la Política –la cual trasciende de la Teoría general-.”<sup>55</sup>*

---

<sup>55</sup> *Idem.*

Al coincidir con el razonamiento anterior, no se enumerarán fines específicos, sino enfoques a partir de los cuales estos pueden ser abordados, tomando en cuenta que invariablemente la actividad gubernamental existente en un determinado momento se considerará relacionada con los fines estatales según los dirigentes en turno.

#### **2.1.1.2. Desde el orden de las normas jurídicas.**

A partir de esta perspectiva, se toma en cuenta que el fin del Estado se proyecta en las normas escritas, específicamente dentro de la Constitución Política.

Si se toma una Constitución formal o escrita -como la nuestra-, el fin es enunciado fundamentalmente en el artículo 1º que en síntesis se constriñe a la protección de los Derechos Humanos (reforma de 10 de junio de 2011).

De su análisis se da cuenta de su volatilidad al observar que ha sufrido diversas reformas en sus años de existencia. Tan sólo el artículo 123 es un laberinto de apartados, fracciones y subfracciones. El problema relacionado con el tema de este apartado radica en la amplitud de nuestra Constitución en atención la puntualización de cuestiones específicas que no tienen sentido en una legislación constitucional. Por lo cual, si deseamos su permanencia, deberá incluir solamente aquellas garantías y derechos en que haya un verdadero consenso nacional.

Por otra parte, Kelsen puntualizó que:

*“Aquellos hechos a cuya realización aspira la Política, surgen dentro del orden jurídico en su aspecto negativo, como condiciones a las cuales va enlazado el acto coactivo estatal, como consecuencia jurídica.*

*Precisamente así se revela que el Estado no es más que un medio para la realización de todos los posibles fines sociales, o con otras palabras: que el Derecho no es más que la forma de todos los posibles contenidos.”<sup>56</sup>*

En ese sentido, el Estado tiene la posibilidad de hacer u obtener que se haga algo y alguien deberá soportar los efectos de ese acto o hecho a su costa o está obligado a hacer algo sin poder impedirlo precisamente por su situación de impotencia. Sin embargo, el precio a pagar no debe resultar alto, ya que el hacer o incluso no hacer obligatorio tiene que estar correlacionado directamente con la justicia.

Dentro de esta perspectiva, se da por hecho que las normas jurídicas reflejan el sentir moral de la sociedad a la cual están dirigidas, lo cual justifica el existir de la autoridad. Ya se abordará posteriormente el concepto de legitimidad en el presente trabajo.

Sobre el particular, Herman Heller, expresa:

*“Todo poder estatal, por necesidad existencial, tiene que aspirar a ser poder jurídico; pero esto significa no solamente actuar como poder en sentido técnico-jurídico, sino valer como autoridad legítima que obliga moralmente a la voluntad. Dicha legitimidad sólo se encuentra cuando el actuar se encuentra fundado en normas jurídicas que reflejan el sentir de los sometidos a ellas.”<sup>57</sup>*

---

<sup>56</sup> Kelsen, Hans, *op. cit.*, nota 7, p. 52.

<sup>57</sup> Heller, Herman, *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 277 278.

Por otra parte, la norma formaliza el papel que juega cada individuo en la sociedad producto de su desenvolvimiento en la misma, así como de las consecuencias de factores no ligados directamente a su voluntad.

Producen también otro tipo de materializaciones como el dinero, registro de propiedades, acciones, todas ellas derivadas en el tráfico comercial de la noción de norma, se agrupa en un ordenamiento que es una descripción completa o incompleta del orden de correspondencia a cada persona. Cuando se hace referencia a la normatividad como un orden completo, se habla de un sistema de normas.

Queda entonces asentado que los fines del Estado pueden entenderse proyectados por el orden jurídico, entendido como el conjunto de normas que reflejan el ser y deber ser de los habitantes en una sociedad organizada políticamente.

De ahí que resulte un medio que procura estabilidad en los comportamientos públicos y privados para facilitar el logro de objetivos generales en un determinado pueblo.

Ahora bien, tomando en cuenta lo tratado desde una perspectiva diferente, aunque íntimamente relacionada, es conveniente hacer la siguiente referencia de la Maestra Arnaíz Amigo:

*“Si la norma jurídica expresa una voluntad tendiente a un fin, ha de integrarse en los siguientes elementos:*

*Una organización social,*

*Un destinatario, y*

*Un órgano de creación (el Estado).”<sup>58</sup>*

---

<sup>58</sup> Arnaíz Amigo, Aurora, *El Estado y sus Fundamentos Institucionales*, México, Trillas, 1995, p. 27.

### 2.1.1.3 En el orden del valor de la justicia:

Generalmente, concebimos que la justicia se relacione con lo que se merece una persona como consecuencia de sus acciones; sin embargo, inmediatamente surge la disyuntiva en torno a cómo determinar los resultados al respecto. El Abogado Werner Goldshmid, creador de la teoría trialista del mundo jurídico, consideró que:

*“Tanto la verdad como la justicia son bienes o valores alcanzables por el discernimiento humano a pesar de que la interpretación de estos valores haya variado y se haya ido perfeccionando –o deformando- con el transcurso del tiempo. Analizado el fenómeno jurídico a la luz de la justicia, tanto la potencia como la impotencia repartida por el orden de los repartos como los derechos, facultades y obligaciones contenidos en el ordenamiento normativos son tareas, son cargas con la finalidad de asegurar el mayor éxito o la mayor presencia de esta virtud en los actos de la vida cotidiana.”<sup>59</sup>*

En lo político el concepto justicia toma el nombre del bien común. Cuando el poder del Estado está justificado, se expresa en la realización de estos valores. Al respecto, la Maestra Arnaíz apunta que:

*“El bien común no es el fin del Estado, pues los fines del Estado son exclusivamente políticos. Por eso Rousseau y Santo Tomás coinciden en el fin político del Estado. El bien común políticamente considerado*

---

<sup>59</sup> Lloret, Juan Sebastián y Garros Martínez, María Cristina (comp.), *Perspectivas sobre Derecho Ambiental y de la Sustentabilidad*, Ediciones Universidad Católica de Salta, Argentina, 2007, p. 112.

*es la justicia; jurídicamente estimado, aplicado al caso concreto, es la equidad. El poder del Estado se justifica si cumple con la axiología política. Cuando el poder del Estado carece de axiología se transforma en una tiranía, pues la fuerza queda reducida a la arbitrariedad.*<sup>60</sup>

Particularmente se considera que el bien común y la justicia, son principios implícitos invariablemente en el actuar político, mas no es la actividad en sí misma.

Con lo cual, sobre el entendido de la coordinación entre los fines del Estado con la justicia, se deduce la participación activa de la población mediante el ejercicio y la defensa de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones, especialmente en las relaciones de la persona y los grupos sociales con la autoridad.

Viene a cuenta lo que el Partido Acción Nacional, marca en sus principios de doctrina:

*“Son exigencias indeclinables de la justicia social, el reconocimiento común de que existe un orden ético jurídico obligatorio en la convivencia humana y el valor de proclamarlo y defenderlo; la vigencia de un orden democrático en la elección y ejercicio de la autoridad; el respeto a la libertad de conciencia, la independencia de las organizaciones ocupacionales frente al gobierno; la elevación material y humana de la mayor parte de la población, sobre todo en el campo, y la oportunidad de acceso a la propiedad de bienes de uso durable y de*

---

<sup>60</sup> *Ibidem*, p. 305.

*producción, mediante una adecuada política de desarrollo y de reforma social.*<sup>61</sup>

Se dice que Ulpiano, en un pasaje muy citado de una de sus obras, recopilado posteriormente en el Digesto de Justiniano, proporcionó la siguiente definición de justicia:

*“D. 1.1.10pr la ‘Iustitia est constans et perpetua voluntas ius suum cuique tribuendi. Iuris praecepta sunt haec: honeste vivere alterum non laedere, suum cuique tribuere’.”*

*“La justicia es la voluntad constante de conceder a cada uno su derecho. Los preceptos del derecho son estos: Vivir honestamente, no dañar a otros y dar a cada uno lo suyo.”*

Lo cual implica un actuar subjetivo por parte de quien da o restituye, respetando el derecho ajeno; de ahí que Kelsen la considere una:

*“exigencia de la Política”.*<sup>62</sup>

Deberá tomarse en cuenta el derecho que tiene cada persona para restituir lo suyo.

---

<sup>61</sup> *Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral, sobre la procedencia constitucional y legal de la Proyección de Principios de Doctrina 2002 que presenta el Partido Acción Nacional y que se adiciona al documento vigente de principios de doctrina, octubre de 2002, p. 14., se puede consultar en el siguiente enlace: <http://www.ine.mx/documentos/TRANSP/docs/consejo-general/acuer-resol/03OCT02/031002rp3.htm>, fecha de consulta 7 de agosto de 2015.*

<sup>62</sup> Kelsen, Hans, *op. cit.*, nota 7, p. 59.

Pero la justicia no se limita a la personas encargadas de impartirla, sino al actuar de los miembros de la sociedad, sean servidores públicos o no, además de ser un rasgo distintivo del actuar cotidiano.

Este valor implica igualdad entre demanda y satisfacción, llegando a ello a través de medios socialmente aceptables, para lo cual, tal cual lo dice Jean Dabin, es necesaria:

*“(...) una institución de justicia, que colme las diferencias y diga el derecho, siguiendo en lo posible en la norma prefijada, de origen consuetudinario o legal, que es la institución de la regla de derecho. En este sentido, en tanto que el orden, condición elemental del bien público, supone la justicia, es decir, la definición exacta de los derechos de cada uno por el juez y por la ley, puede admitirse, con Diguít, que el Estado tiene como fin la ‘realización del derecho’.”<sup>63</sup>*

Confirmando, los fines del Estado tendrán que ser siempre justos, no se considera que este valor sea un fin en sí mismo.

### **2.1.2 Clasificación de los fines del Estado.**

Es importante puntualizar por un lado que las acciones deberán estar apegadas al discurso, y por otro, que la manera en la cual se lleven a cabo los fines, constituye una parte medular en el éxito para alcanzarlos, ya que no es suficiente un aparente consenso general de la comunidad.

---

<sup>63</sup> Jean, Dabin, *Doctrina General del Estado*, Trad. Héctor González Uribe y Jesús Toral Moreno, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003, p. 40.



El Maestro Serra Rojas reflexionó:

*“Imaginarnos al Estado sin un fin o simplemente comprobar que una organización política carece de fines es aceptar una fuerza incontrolada y despiadada que ejerza sin ninguna justificación.”<sup>64</sup>*

Agregó:

*“Los fines del Estado surgen de la naturaleza de las cosas, es decir, del orden natural. Es necesario diferenciar los fines que los propios hombres le asignan al Estado, como voluntad política actuante, de los fines que se derivan de la naturaleza de las cosas.*

*En esta consideración se asigna al Estado un fin propio, que no deriva de la naturaleza de las cosas, sino de la acción social reflexiva, que elige el fin que es más conveniente a los intereses del grupo, o en ocasiones aparece como la imposición de una dictadura o gobierno dictatorial.*

*Hemos de aceptar que la idea de fines del Estado es necesaria lógicamente para encauzar la actividad humana y la realización de propósitos superiores que no podría estar en manos de los simples particulares movidos por un interés privado.”<sup>65</sup>*

---

<sup>64</sup> Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, nota 3, p. 347.

<sup>65</sup> *Idem.*

Se considera vulnerable la tesis de los fines del Estado surgidos del orden natural, resulta entendible que la voluntad política actuante los define; esto aún cuando en el plano discursivo resulte conveniente adecuar un supuesto propósito inamovible, justo, imparcial y legítimo al Estado ante la población, para justificar actos determinados. No resulte extraño al lector que en este sentido, existan similitudes con el derecho divino, en ocasiones superior al entendimiento humano.

### **2.1.2.1 Fines objetivos y subjetivos.**

#### **Fines Objetivos.**

A partir de esta perspectiva, la condición particular e intrínseca del ser del Estado, determina la realidad e identidad única de su existencia, la cual resulta por tanto inamovible. Al respecto la Maestra Arnaíz Amigo deduce que el fin estatal no lo determinan los hombres, de la siguiente forma:

*“Los medios de que dispone el hombre en el Estado son el derecho y la autoridad. Las estructuras de las instituciones políticas surgen de esos propósitos. Kant habla de los fines objetivos, intrínsecos en las cosas, y los fines subjetivos, que son los propósitos de los hombres para que las cosas cumplan con sus finalidades. Por consiguiente, el Estado tiene un fin objetivo que no es el subjetivo del hombre del Estado, ni del individuo agrupado en el pueblo.”<sup>66</sup>*

Sin embargo, al percibir al Estado como una creación humana, resulta complicado concebir su desvinculación como medio para alcanzar fines subjetivos

---

<sup>66</sup> Arnaíz Amigo, Aurora, *op. cit.*, nota 5, p. 253.

específicos. El investigador Herman Heller aborda notablemente esa problemática señalando que:

*“Entendemos por fin el efecto de la voluntad calculando de antemano, es decir, aquello que se propone psíquicamente alcanzar un sujeto real de un modo concreto, ya sea consciente o inconscientemente. Cuando hablamos del fin objetivo, mejor, del sentido del Estado, queremos referirnos no a los numerosos fines que, con el Estado se proponen conseguir todos o la mayoría de los hombres, sino a aquel ‘fin’ que debe cumplir el Estado en el seno de la conexión social real que aparece actuada por hombres y sobre los cuales, a su vez, opera.”<sup>67</sup>*

No obstante, podría permanecer la noción de imposible separación de los fines objetivos respecto a su origen humano, por lo tanto transitorios y temporales. Al respecto, el siguiente razonamiento indica que:

*“Siendo el Estado una empresa, una institución humana, no podrá dejar de tener un fin. Es imposible a pretexto de la ciencia positiva, del método histórico-empírico, querer hacer abstracción de todo finalismo - (Jean Dabin)-.”<sup>68</sup>*

De cualquier forma, la objetividad en este punto refiere asuntos generales, trascendentales, a largo plazo; mismos que una vez logrados, tendrán que ser continuados de manera estable, lo cual, si se desea enfocar de esa forma, constituirá un fin objetivo en sí mismo.

---

<sup>67</sup> Heller, Herman, *op. cit.*, nota 57, p. 70 y 71.

<sup>68</sup> Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, nota 3, p. 347.

Jellinek, autor de este planteamiento teleológico analiza en primer término el punto de vista objetivo con el objeto de establecer cuál es el fin del Estado a lo largo de la historia con respecto al destino que tiene el mismo dentro de la acción de la humanidad. También precisa el fin que tiene o ha tenido un Estado determinado a lo largo de su historia. Al respecto confirma el autor Galindo Camacho que:

*“(...) sólo los hombres y no los grupos pueden proponerse fines subjetivos, más el Estado, como toda institución humana, tiene una función objetiva, llena de sentido que no siempre concuerda con los fines subjetivos de los hombres que lo forman”.<sup>69</sup>*

### **Fines Subjetivos.**

El punto de vista subjetivo, se pregunta sobre el fin que tiene el Estado, en un momento dado, para aquellos que forman parte de él, y por consiguiente, para los individuos y para el conjunto de la comunidad.

Este enfoque no surge tomando como punto de partida al fin objetivo de manera que el mismo pueda ser llevado a las acciones a través de los sujetos de acuerdo a su entorno e intereses.

La teoría de los fines subjetivos tiene otro sentido, el cual implica por el contrario, discrepar en la existencia de un orden natural que dote al Estado de una finalidad. Sus miembros, en su lugar tomarán como propio algún fin en razón de su realidad y aspiraciones, por lo cual queda entendida su versatilidad, mutabilidad y hasta cierto punto inconsistencia.

---

<sup>69</sup> Galindo Camacho, Miguel, *Teoría del Estado*, Porrúa, 4ª ed., México, 2001, p. 298.

La estudiosa del derecho Arnaíz Amigo opina:

*“Los hombres se agrupan para determinados fines subjetivos; en una teoría política pura, el bien común coincide con el bien particular. El Estado tiene un fin objetivo, fin intrínseco, o fin en sí que es su propia estructura. Los propósitos de los hombres del Estado son los fines subjetivos; así debe considerarse el bien común, y dentro de una teoría del Estado, éste coincide siempre con el bien particular. En la práctica, el bien particular –con demasiada y lamentable frecuencia- no coincide con el común.”<sup>70</sup>*

Queda agregar que el servicio de carrera, la contratación por aptitudes, así como la evaluación constante, son indispensables en la labor de los servidores públicos, ya que de otro modo, su actuar dentro de la estructura del Estado desequilibraría los fines subjetivos.

### **2.1.2.2 Fines particulares y absolutos.**

#### **Fines Particulares.**

Hasta cierto punto el fin subjetivo estatal, es a su vez particular. No obstante, en este caso, la dirección que conlleva a la particularidad es la situación ante la cual se enfrenta el Estado en ese espacio temporal específico, el cual es único e irrepetible, aunque puede llegar a tener similitudes con otros momentos.

---

<sup>70</sup> Arnaíz Amigo, Aurora, *op. cit.*, nota 5, p. 254.

Se dice que un Estado que no conoce su historia, está condenado a repetirla; entendiendo claro a tal pasado como adverso. También los caminos tendientes al progreso podrían repetirse, lo cual depende del grado de avance tanto cultural como tecnológico de las civilizaciones.

Viene a colación lo estudiado por el autor Jean Dabin, en cuanto a lo que corresponde a los fines o intereses particulares:

*“Es menester no confundir fin del interés particular y fin del interés egoísta (por ejemplo el de las agrupaciones de fin lucrativo, que en el fondo tienen a obtener beneficios): un fin puede ser de interés particular, aunque sea altruista, desde el momento en que mira al bien particular de los demás (por ejemplo el de las agrupaciones de fin no lucrativo que se consagran al bien particular de los pobres).”<sup>71</sup>*

Aquí se hace una separación entre los fines particulares y los personales, los primeros se entienden referidos a segmentos específicos de la población, con un sentido encaminado al Estado, y los segundos encaminados únicamente al individuo.

### **Fines absolutos.**

La primera idea que viene a la mente al escuchar ese término es que el Estado persigue fines inamovibles, pero conviene ahondar un poco en el tema.

Son los que en virtud de un esquema de valores arraigado, no perderán vigencia y a diferencia de los universales, están enfocados a un Estado con base

---

<sup>71</sup> Jean, Dabin, *op. cit.*, nota 63, p. 59.

en características especiales producto de las relaciones que desarrollen sus integrantes.

En este caso existe una finalidad abstracta que limita las acciones del hombre, capaz de regular si lo considera necesario, la mayoría de sus conductas y sin freno alguno en su coacción, con el objeto de llegar al bien común. Lo cual a todas luces deja ver la posibilidad de profusiones y vulnerabilidad a la libertad personal.

Al respecto aclara el Maestro Serra Rojas:

*“Pero el aspecto más importante es la teoría de la libertad, manejada por algunos autores como un bien supremo, como el problema básico de la moral y de la política, y en general los autores mantienen la idea de un Derecho natural.”<sup>72</sup>*

Ya que sin libertad, los fines del Estado dejan de tener sentido, serían condicionados por aquellos grupos que sí gozan de ese derecho.

### **2.1.2.3 Fines relativos y universales.**

#### **Fines relativos.**

Esta idea refiere a que los fines de cada Estado pueden variar en cada momento de la historia en cuanto a condiciones de sus miembros, pero no de manera substancial, favoreciendo de diversas formas al interés general.

Abunda al respecto el autor citado anteriormente:

---

<sup>72</sup> Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, nota 3, p. 348.

*“Las teorías de la finalidad relativa estudian los fines que son impuestos a la actividad del Estado por su propia naturaleza, y estudian las concepciones finalistas que se determinan en las Constituciones, observando las funciones actuales que realiza el Estado.”<sup>73</sup>*

Puede observarse la clara referencia a la persecución de fines de tipo diverso como lo son la defensa de territorio o la justicia, que incumben solo al Estado.

### **Fines universales.**

Se enfocan a un fin para todos los Estados, sacrificando la voluntad de los menos con miras a llegar al bienestar de los más, siempre con la posibilidad de que el poder ejercido para tal efecto sea controlado por medios institucionales y sociales.

Los derechos de las personas, por ejemplo, son fines universales que deben ser garantizados por el Estado.

Resulta conveniente hacer la siguiente referencia:

*“Los derechos han pasado de ser un asunto de medios en un contexto particular, a ser un asunto de fines universales. Los derechos por sí mismos, sin embargo, no constituyen una sociedad, un orden civil, o incluso un programa político. ...*

---

<sup>73</sup> *Idem.*



*Hoy los beneficiarios del lenguaje de los derechos y de su propugnación son, con mayor probabilidad, las corporaciones antes que cualquier simple persona, individual o colectiva, como las comunidades o el pueblo.*<sup>74</sup>

Por supuesto que los derechos materializados en orden jurídico, por sí mismos carecen de efectividad a menos que se encuentren legitimados; logrando con ello facilitar e incluso proveer los instrumentos con los cuales se alcance la plenitud personal.

Es necesario en este punto, distinguir dos conceptos a partir de la declaración anterior.

Legitimidad, como el reconocimiento y convencimiento por parte de la clase gobernada, en cuanto a que sus obligaciones y derechos, así como las normas y aparatos coercitivos del Estado, les son propios por coincidir en su fondo con el sentir general y ser acordes a sus razonamientos.

Legalidad, como a la estructura funcional llevada a preceptos escritos que soporta el actuar de la clase gobernante.

La finalidad universal del Estado es el bien general, y por lo tanto la soberanía de la razón, la preponderancia de las leyes, frente a cualquier otra autoridad como lo es la religiosa, máxima atención a leyes positivas del derecho, no dejar prevalecer lo particular, cuando es opuesto al fin del Estado.

---

<sup>74</sup> Kneen, Brewster, *El derecho a la alimentación*, Grain, España, enero de 2006, <https://www.grain.org/es/article/entries/1093-el-derecho-a-la-alimentacion>, consultado el 14 de agosto de 2010.

Abolir los privilegios, gremios y demás particularidades, todos los derechos tradicionales que existían en formas de derechos privados, perdiendo éstos su validez.

#### **2.1.2.4 Fines exclusivos y concurrentes.**

Los fines exclusivos se refieren a los que incumben únicamente al Estado, indica el Maestro Serra Rojas que:

*“(...) son aquellos que la Constitución o la legislación en general señalan, como fines que sólo el Estado debe atender con exclusión de cualquier particular. Tal es el caso de la defensa nacional, el banco único de emisión, correos y telégrafos, y otras actividades que la ley señala como propias y exclusivas del Estado.”<sup>75</sup>*

Los concurrentes son los que, sin salir de su órbita, admiten participación y colaboración por parte de los individuos y de las sociedades imperfectas, al respecto continúa el citado autor manifestando que:

*“(...) hay un conjunto de finalidades que pueden atenderse en forma concurrente entre el Estado y los particulares. Son aquellas actividades que el Estado no pueda asumir totalmente por tener limitaciones de diversa naturaleza.”<sup>76</sup>*

---

<sup>75</sup> Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, nota 3, p. 348.

<sup>76</sup> *Ibidem.*

Aparece entonces como un asunto subjetivo la limitación de los asuntos en los que debe intervenir o no el Estado, al respecto discierne el Maestro Hans Kelsen lo siguiente:

*"Hablase -con poco acierto terminológico- de un fin limitado y de un fin expansivo del Estado, aludiéndose con esto a la restricción o a la amplificación de la competencia estatal. Objetivamente, no es posible decidirse a favor de un principio y otro; la decisión que busca la Teoría política no se halla más que en las concepciones subjetivas sobre el mundo y los valores."<sup>77</sup>*

Puede interpretarse entonces que los fines del Estado coinciden con los de la clase gobernante en la práctica y los ideales con las escuelas teóricas vigentes en ese momento, al respecto señala también Kelsen que:

*"(...) es también estéril el intento siempre repetido de deducir un mínimo o un máximo de competencia estatal de la esencia del individuo o de la del Estado. Es un vano esfuerzo pretender demostrar, hoy como en todo el tiempo, que es preciso señalar en algún punto un límite absoluto a la expansión del Estado respecto del individuo."<sup>78</sup>*

Así, el límite entre los fines exclusivos y concurrentes del Estado será determinado por las condiciones fácticas que persistan en ese momento en la sociedad, coincidan o no con los dogmas establecidos en la normatividad vigente.

---

<sup>77</sup> Kelsen, Hans, *op. cit.*, nota 7, p. 53.

<sup>78</sup> *Idem.*

## **CAPÍTULO III. La democracia participativa en el Orden Jurídico Estatal.**

### **3.1 Concepto de constitucionalidad.**

Entendido como una forma de gobierno, el llamado "régimen constitucional" tiene como principal característica que las posibilidades de ejercicio del poder por parte de sus ejecutores se encuentran limitadas. Por lo cual lo constitucional está directamente relacionado con esa restricción, la convencionalidad de las leyes que se impone a raíz de que la Constitución debe condicionar el ordenamiento jurídico en general.<sup>79</sup>

Se conoce como constitucionalidad a la comprobación de compatibilidad de los actos de autoridad con la Constitución, estos pueden ser administrativos con efectos generales o normativos con efectos subjetivos individuales.<sup>80</sup>

Ahora bien, los derechos humanos se tutelan mediante algunos principios generales y constitucionales inscritos en la Constitución y convenios internacionales, los cuales forman un bloque de constitucionalidad que permite salvaguardar los derechos humanos.

Nuestra Carta Magna, a través del amparo, estipula la encomienda de verificación de constitucionalidad, por medio del control jurisdiccional encargado a un órgano diferente (puede estar a cargo indistintamente a los jueces o a un juzgado particular) al que tuvo la tarea de emitir algún acto de autoridad pública o ley; el cual, en caso de que alguno de ellos resulte contrario a la Constitución, si bien no se anulan, al menos no se aplica sólo entre las partes del proceso.<sup>81</sup>

---

<sup>79</sup> Huerta Ochoa, Karla, *El Control de la Constitucionalidad*, análisis del Artículo 105 constitucional, México, núm. 93, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/93/art/art4.htm> consultado el 5 de marzo de 2011.

<sup>80</sup> Vergottini, Guisepe de, trad. por Claudia Herrera, *Derecho Constitucional Comparado*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004, p.194.

<sup>81</sup> *Ibidem.*, p. 197, 198 y 203.

### 3.1.1 Antecedentes del constitucionalismo.

Los primeros atisbos de lo que ahora llamamos constitucionalismo, se originaron en la Edad Media, al extenderse las cartas locales, las cuales regularon los derechos y obligaciones, así como las formalidades por las cuales se regían los habitantes en los burgos. El constitucionalismo moderno quedó conformado en el siglo XVIII caracterizado por las revoluciones liberales como la revolución francesa, y la independencia norteamericana, como reacción al sistema autoritario. En el siglo XIX fue notable un desarrollo constante de esta idea de Constitución, de división de poderes y de establecimiento del Derecho como hoy se conoce. Con el liberalismo, las constituciones se concretaron y se desarrollaron mucho más que en ningún otro momento histórico.<sup>82</sup>

Es de tomar en cuenta que las primeras constituciones modernas, tomando como primera en orden cronológico a la norteamericana de 4 de marzo de 1789, definieron formalmente los límites de los poderes gubernamentales, así como la protección de los derechos y libertades fundamentales como es el caso de las enmiendas de 15 de diciembre de 1791, conocidas como Declaración de Derechos (*Bill of Rights*).<sup>83</sup>

Por lo cual es posible dilucidar las intenciones revolucionarias que promovieron un modelo antifeudal y antiabsolutista, permitiendo libertades individuales y limitando a su vez al poder político, esa situación histórica quedó asentada en un documento del cual sus máximas se tradujeran en una forma de gobierno, de manera que se garantizaran derechos de libertad a los individuos en contraposición al poder político, en buena parte a partir de la separación de poderes. Desde entonces y de manera creciente, esta postura ha tenido una mayor aceptación como parte fundamental de todo texto constitucional.<sup>84</sup>

---

<sup>82</sup> Linares Quintana, Segundo Víctor. *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional*, Tomo I., Uthea, Buenos Aires, Argentina, 1953, p. 243.

<sup>83</sup> *Ibidem.*, p. 244.

<sup>84</sup> Vergottini, Giuseppe de, *op. cit.* nota 80, p. 112.

La Constitución, además de fundamentar la manera en la que se ejerce el poder, indicando quien y como lo hará, es la norma que reconoce derechos que el Estado debe tutelar, así como responsabilidades propias de los habitantes a los cuales se dirige – artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos-<sup>85</sup>. En el caso de México, a raíz de la reforma de junio de 2011, los derechos humanos se “reconocen” porque tienen la virtud de ser precedentes a cualquier Estado y superiores a cualquier expresión de poder que éste tenga.<sup>86</sup>

Resulta ilustrativa la tesis referente a que conforme a nuestra Constitución Política, las garantías de protección pueden generar actos de sentido positivo o actos de sentido negativo. Unos u otros dependerán de la naturaleza de la protección que persiga la garantía correspondiente; es decir, según tenga por objeto producir un acto que promueva, respete o proteja los derechos humanos.<sup>87</sup>

En ese sentido, cabe destacar la tesis que deja ver que en los derechos humanos se espera un hacer por parte de los entes de autoridad, por lo que resulta imprescindible la existencia la garantías de protección, ya que en su ausencia, nuestro orden constitucional no puede materializarse en las personas.<sup>88</sup>

---

<sup>85</sup> Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

<sup>86</sup> El Artículo 1 constitucional, en lugar de “otorgar” los derechos, ahora los “reconoce”. A partir de la reforma, se reconoce que toda persona “goza” de los derechos y de los mecanismos de garantía reconocidos tanto por la Constitución como por los tratados internacionales.

<sup>87</sup> Tesis: 1a. CCLXXXVII/2014 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, agosto de 2014, p. 528: “DERECHOS HUMANOS. CONFORME AL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, VIGENTE DESDE EL 11 DE JUNIO DE 2011, LAS GARANTÍAS PARA SU PROTECCIÓN PUEDEN ADOPTAR UN CARÁCTER POSITIVO O NEGATIVO.” <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSem/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=2007056&Clase=DetalleSemenarioBLcon> sultada el 27 de diciembre de 2015.

<sup>88</sup> Tesis: 1a. CCLXXXVI/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, agosto de 2014, p. 529: “DERECHOS HUMANOS. NATURALEZA DEL CONCEPTO ‘GARANTÍAS DE PROTECCIÓN’, INCORPORADO AL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, VIGENTE DESDE EL 11 DE JUNIO DE 2011.”, [http://200.38.163.178/sjfsist/\(F\(5dNDcC0oMytMU-sSj29gyrcjWbWMeqc1Z\\_gSWfoYqUWrTHZoaSYLl8\\_tC5MvotqOSc9ziDl6ur5ia3UFsMdIi3h8dq9j221F4\\_TC-cDnwLdYgJGcU6suX8lweL7BTFci6rg89tZmXfh\\_jUNa9haiOuo5ms98-ASi-RAU2E3TA81\)\)/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=derechos%2520humanos.%2520naturaleza%2520del%2520concepto&Dominio=Rubro,Texto&TA\\_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=17&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=2007057&Hit=4&IDs=2009339,2008846,2008634,2](http://200.38.163.178/sjfsist/(F(5dNDcC0oMytMU-sSj29gyrcjWbWMeqc1Z_gSWfoYqUWrTHZoaSYLl8_tC5MvotqOSc9ziDl6ur5ia3UFsMdIi3h8dq9j221F4_TC-cDnwLdYgJGcU6suX8lweL7BTFci6rg89tZmXfh_jUNa9haiOuo5ms98-ASi-RAU2E3TA81))/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=derechos%2520humanos.%2520naturaleza%2520del%2520concepto&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=17&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=2007057&Hit=4&IDs=2009339,2008846,2008634,2)

### 3.1.2 Clasificación según quién realice dicho control.

- a) Sistema Concentrado: Se lleva a cabo por sólo una Corte Suprema o Tribunal Constitucional a quien se encomienda solventar las exposiciones o recursos de inconstitucionalidad exteriorizados por los ciudadanos frente a las violaciones la Constitución por parte del Estado, o alguna persona física o moral.

El Maestro Rabell García aborda el tema explicando que las sentencias relacionadas con este sistema tienen efectos generales, dentro del siguiente orden de ideas:

*“Otorga a un sólo órgano público la función de realizar la defensa de la Constitución. Aunque puede ocasionar serios problemas de recarga de trabajo para este órgano jurídico, el control concentrado tiene por finalidad realizar una interpretación armónica, sistemática y no contradictoria de la Constitución, además de establecer que las sentencias surten efectos generales para compensar la desventaja frente al sistema difuso”<sup>89</sup>*

En nuestro país, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido la obligación de la autoridad judicial para ejercer dicho control, siempre y cuando determinada norma genere sospechas de invalidez para el juzgador por parecer violatoria a los derechos humanos.<sup>90</sup>

---

007057,2006902,2006452,2005197,2004088,2003698,2001626,2001769,2001341,2001496,2000842,2000296,162555,182538&tipoTesis=&Semanao=0&tabla=

<sup>89</sup> Rabell García, Enrique, *“La inconstitucionalidad de leyes en México”* en *“La actualidad de la defensa de la Constitución, memoria del Coloquio Internacional de celebración del Sesquicentenario del Acta de Reformas Constitucionales de 1847, origen federal del juicio de amparo mexicano”*, Suprema Corte de Justicia de la Nación – Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1997, p. 219, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/168/12.pdf>, fecha de consulta 20 de mayo de 2013.

<sup>90</sup> Tesis: 1a. LXVII/2014 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, febrero de 2014, p.

- b) Sistema Difuso: De acuerdo a este sistema, el control de constitucionalidad de una norma o de un acto puede ser realizado por cualquier juez del territorio del país.

Los efectos de las sentencias se dirigen individualmente, sobre la motivación al respecto, resulta enriquecedora la siguiente aportación:

*“En la jurisdicción difusa, todos los jueces del Poder Judicial tienen capacidad para estudiar la constitucionalidad de leyes y actos. En principio, esto pudiera ocasionar una verdadera confusión al presentarse sentencias contradictorias. Para evitar esto, los efectos de las sentencias son particulares y sólo los altos tribunales pueden sentar jurisprudencia obligatoria para todo el Poder Judicial.”<sup>91</sup>*

En México, la posibilidad de inaplicación de leyes por los jueces del país, en ningún momento supone la eliminación o el desconocimiento de la presunción de constitucionalidad de ellas, sino que, precisamente parte de esta presunción al permitir hacer el contraste previo a su aplicación. En ese orden de ideas, el Poder Judicial al ejercer un control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos

---

639: “CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. CONDICIONES GENERALES PARA SU EJERCICIO” [<sup>91</sup> Rabell García, Enrique, \*op. cit.\*, nota 89, p. 119.](http://200.38.163.178/sjfsist/(F(5dNDcC0oMytMUsSj29gyrcjWbWMcqc1Z_gSWfoYqUWrTHZoaSYL18_tC5MvotqOSe9ziDl6ur5ia3UFsMdIi3h8dq9j221F4_TC-cDnwLdYgJGcU6suX81weL7BTFci6rg89tZmXfh_jUNa9haiOuo5ms98-ASi-RAU2E3TA81))/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=CONTROL%2520DE%2520CONSTITUCIONALIDAD%2520Y%2520CONVENCIONALIDAD%2520EX%2520OFFICIO&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=54&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=2005622&Hit=18&IDs=2010426,2010441,2010144,2009571,2009501,2009003,2009179,2009065,2008445,2008514,2008148,2007877,2007692,2007366,2006808,2005804,2005946,2005622,2005623,2005720&tipoTesis=&Semana=0&tabla=”, consultada el 8 de noviembre de 2015.</p></div><div data-bbox=)



humanos, en cada caso debe determinar si resulta indispensable hacer una interpretación en sentido amplio, una en sentido estricto o una inaplicación.<sup>92</sup>

En ese sentido, los juzgadores de este país están obligados salvaguardar los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte de manera oficiosa, es decir, aun cuando la parte interesada no los hubiera invocado.<sup>93</sup>

- c) Clasificación según el efecto de la sentencia en cuanto a los individuos para los cuales tenga alcance conforme a los siguientes dos criterios:

---

<sup>92</sup> Tesis LXIX/2011(9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, diciembre de 2011, p. 552: “PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.”, [<sup>93</sup> Tesis 2a. XLII/2014 \(10a.\), \*Semanario Judicial de la Federación\*, Décima Época, t. II, mayo de 2014, p. 1094. “CONTROL CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDAD O CONVENCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES DE LOS ÓRGANOS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. SU EJERCICIO EN AMPARO DIRECTO NO SE LIMITA NI CONDICIONA CON LOS PRONUNCIAMIENTOS QUE REALICE LA JURISDICCIÓN ORDINARIA A TRAVÉS DEL CONTROL DIFUSO.”, \[60\]\(http://200.38.163.178/sjfsist/\(F\(5dNDcC0oMytMUsSj29gyrcjWbWMcqc1Z\_gSWfoYqUWrTHZoaSYL18\_tC5MvotqOSc9ziDI6ur5ia3UFsMdlI3h8dq9j221F4\_TCCcDnwLdYgJGcU6suX8lweL7BTFci6rg89tZmXfh\_jUNa9haiOuo5ms98-ASi-RAU2E3TA81\)\)/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=CONTROL%2520CONCENTRADO%2520DE%2520CONSTITUCIONALIDAD%2520O%2520CONVENCIONALIDAD%2520DE%2520NORMAS%2520GENERALES%2520DE%2520LOS%2520%2520C3%2593RGANOS%2520DEL%2520PODER%2520JUDICIAL%2520DE%2520LA%2520FEDERACI%2520%2520SU%2520EJERCICIO&Dominio=Rubro,Texto&TA\_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=4&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=2006391&Hit=3&IDs=2010143,2010144,2006391,2006186&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=, consultada el 17 de octubre de 2013.</p></div><div data-bbox=\)](http://200.38.163.178/sjfsist/(F(5dNDcC0oMytMU-sSj29gyrcjWbWMcqc1Z_gSWfoYqUWrTHZoaSYL18_tC5MvotqOSc9ziDI6ur5ia3UFsMdlI3h8dq9j221F4_TC-cDnwLdYgJGcU6suX8lweL7BTFci6rg89tZmXfh_jUNa9haiOuo5ms98-ASi-RAU2E3TA81))/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=PASOS%2520A%2520SEGUIR%2520EN%2520EL%2520CONTROL%2520DE%2520CONSTITUCIONALIDAD&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=8&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=160525&Hit=8&IDs=2009003,2009065,2007366,2005804,2001941,2001360,2000772,160525&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=, consultada el 5 de diciembre de 2013.</p></div><div data-bbox=)

En este caso se atiende a que las consecuencias de la sentencia únicamente recaen a las partes involucradas directamente en el asunto, por lo que se le denomina "*inter partes*".

O por el contrario, la sentencia sea válida para todos los ciudadanos para los cuales la Constitución relacionada con esa declaración de inconstitucionalidad sea aplicable, caso en el que se dice que surte efecto "*erga omnes*". Esto generalmente sucede en los países en los que se aplica un sistema concentrado de control.<sup>94</sup>

A este respecto, el Maestro Burgoa sostenía:

*“En la Constitución se crean órganos (o poderes) encargados del ejercicio del poder público del Estado. Estos órganos o ‘poderes’ son, por consiguiente, engendrados por la Ley Fundamental, a la cual deben su existencia y cuya actuación, por tal motivo, debe estar subordinada a los mandatos constitucionales. Es por esto por lo que los órganos estatales, de creación y vida derivadas de la Constitución, nunca deben, jurídicamente hablando, violar o contravenir sus disposiciones, pues sería un tremendo absurdo que a una autoridad constituida por un ordenamiento le fuera dable infringirlo.”<sup>95</sup>*

---

<sup>94</sup> Rabell García, Enrique, *op. cit.*, nota 89, p.220.

<sup>95</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, nota 8, p. 364.

### 3.2 Concepto de legitimidad.

En lo que respecta al concepto de legitimidad se entiende por tal, a la fuente originaria de los actos gubernamentales de autoridad estatal, generalmente reconocida como el pueblo que nombra, sanciona e instruye a sus dignatarios. Al respecto, opina la Maestra Arnaiz Amigo que:

*“Un acto es legítimo por parte de la autoridad, cuando está apegado a la ley. La ley es la norma jurídica elaborada dentro de un ordenamiento positivo de un Estado...El principio de legitimidad no es el de la ley promulgada, sino el de la voluntad ética del pueblo directamente expresada o a través de sus representantes políticos.”<sup>96</sup>*

En este sentido, el pueblo que indica el actuar del dirigente, comprende sectores organizados con determinado poder de influencia; generalmente los intereses de la mayoría marginada se salvaguardan en la medida en que se organiza y pugna por su derecho a ser incluida en el consenso social. Viene a colación el comentario del analítico Heller en el siguiente contexto:

*“el poder no legitimado puede operar en el sentido de crear derecho, de un lado porque la legalidad de la conducta no está necesariamente condicionada por la legitimidad de la norma jurídica, sino que los hombres obedecen también el derecho injusto por apatía, temor o interés; y de otro porque el derecho es la forma en la cual tiene que manifestarse incluso el poder no legitimado, de modo que, aun cuando sea injusto, ha*

---

<sup>96</sup> Arnaiz Amigo, Aurora, *op. cit.*, nota 5, p. 278.

*de contener ciertos principios de constitución comunes a todo derecho.*<sup>97</sup>

La legitimidad, en conclusión, no es sólo el poder de la ley hecha valer a través de los representantes para dar seguridad a sus actos. La legitimidad causa seguridad tanto en la sociedad en la que se aplica como en sus representantes a través de esta frase tan trillada en nuestros políticos "conforme a derecho" a través de actos avalados por la ley, hasta ahí únicamente son legales, para además ser legítimos requieren el reconocimiento de la sociedad a quien va dirigida la norma.

### **3.3 Concepto de Democracia.**

A grandes rasgos, puede entenderse como la forma de organización política del Estado, basada en el principio de soberanía popular y en la participación del pueblo en las decisiones políticas.

El Diccionario Jurídico Mexicano proporciona la siguiente definición:

*I “(Del griego demos, pueblo, y kratos, fuerza, poder, autoridad). Doctrina política según la cual la soberanía pertenece al conjunto de los ciudadanos –principio que enuncia la frase célebre: el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo-; régimen político caracterizado por la participación de los ciudadanos en la organización del poder público y en su ejercicio.*

*II En la acepción modera y generalizada, democracia es el sistema en que el pueblo en su conjunto ejerce la*

---

<sup>97</sup> Heller, Herman, *op. cit.*, nota 57, p. 252 y 253.

*soberanía y en nombre de la misma, elige a sus gobernantes.*<sup>98</sup>

El artículo 3º de la Constitución Mexicana, da sentido a la democracia como una estructura jurídica, un régimen político por un lado, y por otro como una forma de vida basada en el constante progreso económico, social y cultural del pueblo.

Un sistema democrático posee los órganos necesarios para legislar, gobernar y controlar, en nombre del pueblo. Ahora bien, cabe hacer mención a las vicisitudes al respecto a las que hace hincapié el autor Heller en el sentido de que:

*“incluso en una democracia en que exista igualdad de oportunidades sociales, el pueblo sólo puede mandar por medio de una organización de dominación. Toda organización, sin embargo, precisa de una autoridad y todo ejercicio de poder está sujeto a la ley del pequeño número; los que actualizan las actividades de poder unidas en la organización han de disponer siempre de una determinada suma de libertad de decisión y con ello, de poder no limitado democráticamente.”*<sup>99</sup>

Aquí se hace visible la encrucijada respecto a la proporción de la población que detente el poder y dominación y en qué medida. De facto, además de los representantes, existen otros grupos que influyen en las decisiones de Estado, los cuales no dejan de ser minoría, y el poder que detentan, generalmente va de la mano con capacidad económica, organizativa y canales de influencia efectivos; lo cual no significa que sea necesariamente la única forma de participar en los asuntos estatales.

---

<sup>98</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*, Universidad Nacional Autónoma de México, tomo. III, México, 1983, p. 86.

<sup>99</sup> Heller, Herman, *op. cit.*, nota 57, p. 314.

Delimita el mismo autor que:

*“Constituye singularmente una realidad política de máxima importancia práctica el que la organización democrática del estado de derecho, con su división de poderes y garantía de los derechos fundamentales, limite eficazmente el poder político de los dirigentes mediante preceptos constitucionales, asegurando a todos los miembros del pueblo del Estado sin excepción una suma, muy variable, ciertamente, en la realidad, de ‘libertades’, es decir, de poder social y político.”*<sup>100</sup>

Aunado a lo anterior es necesario resaltar que la democracia es una palabra muy usada por los políticos en nuestros tiempos, pero poco respetada y creíble; como punto de vista personal, en la práctica es una forma de gobierno en que se marcan directrices con una participación ciudadana minoritaria, creando normas y leyes que debe cumplir y aceptar la población, esté o no de acuerdo. Actualmente la democracia como frase es un estandarte.

Tal vez, más allá de la limitación del poder político hacia los gobernantes, la democracia requiera equilibrio del poder político a través de medios efectivos que permitan la participación estatal por parte de ciudadanos conscientes de la importancia de su actuar, sin que ello signifique la supresión de las estructuras burocráticas, sino la integración y hasta cierto punto fusión, entre el actuar en el Estado como un trabajo, independientemente de cual sea la actividad que se realice para lograr el sustento económico.

---

<sup>100</sup> *Ibidem*, p. 315.

### 3.3.1. Democracia Representativa.

La necesidad del gobierno representativo surgió con el crecimiento de los Estados-Nación. El Doctor Ray Kennedy plasmó que:

*“Si consideramos la antigua democracia ateniense, los ciudadanos podían dedicar el tiempo necesario a los asuntos cívicos porque el trabajo productivo de la sociedad lo hacían las mujeres, los esclavos y los extranjeros, que no eran candidatos a la ciudadanía. Sin embargo, la sociedad moderna no permite limitaciones a la ciudadanía, ni tampoco deja a la ciudadanía entera tiempo libre de actividades productivas para dedicarse en cambio a la política.”<sup>101</sup>*

Entonces, la representación que llevan a cabo los funcionarios públicos en las actividades que de origen corresponden a los ciudadanos en un Estado democrático, genera en mayor o menor medida alejamiento del contexto y actuar político de estos últimos, con lo que según la siguiente apreciación:

*“Aquellos que están acostumbrados a influir en las decisiones-elites políticas, económicas, burócratas, y de otro tipo- se resisten a ceder el control. Dado que tienen poder, por lo general tales agentes se salen con la suya.”<sup>102</sup>*

Como consecuencia, pareciera que la distribución del factor poder en los miembros de la sociedad, es fundamental para llegar al equilibrio entre lo que

---

<sup>101</sup> Kennedy, Ray, Trad. Reyes Vega, Rossana, *Democracia Directa y la tercera ola en América Latina*, efectos de la toma popular de decisiones, Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2007, p. 32.

<sup>102</sup> Fung, Archon y Olin Wright, Erik, Trad. Alvin Góngora, *Democracia en profundidad, nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión*, Universidad Nacional de Colombia, Colombia, 2003, p. 338.

hacen los representantes y los representados en miras al bien común. Tiene relación con este punto de vista la consideración siguiente:

*“Los pobres tienen la más reducidas oportunidades de participar, no sólo por su falta de tiempo y recursos sino debido a que no consideran valiosa la participación en los foros de deliberación. De otro lado, los que tienen más dinero, organizaciones más fuertes y mayor información tienden a dominar.”<sup>103</sup>*

Sin embargo, se considera que en la democracia representativa, dicho poder debe estar encauzado al esfuerzo conjunto entre todos los miembros del Estado, relacionando sus intereses directos con los indirectos, con beneficios conjuntos.

En ese sentido, la Doctora Arnaíz hace hincapié en que:

*“Genéticamente el Estado surge como una necesidad de defensa ante el exterior y en el interior como una razón de orden. Siempre en las formas políticas de los pueblos necesariamente tuvo que existir un representante de esta forma política. Una coordinación de esa agrupación que desde el siglo XVI se denomina Estado. Cuando los gobernantes tienen plenos poderes son representantes políticos como lo fueron en la teoría de Hobbes (en su Leviatán). Cuando tienen facultades limitadas son mandatarios. Así el representante político, con plenos o delimitados poderes, puede serlo o por gracia divina, o por derecho propio, o por derecho*

---

<sup>103</sup> *Idem.*



*dinástico, o por último, por concesión voluntaria de la comunidad política.*<sup>104</sup>

La autora anteriormente citada opina:

*“En nuestros estados modernos es imposible la democracia directa, ya que la actuación de los gobernantes se realiza por medio de los representantes políticos, en vez de mandatarios limitados por el mandato, o los representantes políticos con un poder tan amplio que el Ejecutivo se transforma en Poder Legislativo y hasta Poder Judicial en determinadas ocasiones”.*<sup>105</sup>

De ahí que atendiendo a la teoría, no puede considerarse este desfase como democracia indirecta o representativa, sino como autocracia; no obstante, en el plano de los hechos suele denominarse así mientras el orden jurídico no vigente lo estipule.

En este sentido resulta importante destacar a los llamados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, valores de la democracia representativa, indispensables ante cualquier debate parlamentario que tenga como objeto plantear una iniciativa para la emisión normas generales:<sup>106</sup>

- a) Que las distintas fuerzas políticas conozcan de la iniciativa planteada y puedan dictaminarla por medio de las comisiones respectivas.

---

<sup>104</sup> Arnaíz Amigo, Aurora, *op. cit.*, nota 5, p. 246.

<sup>105</sup> *Ibidem*, p. 340.

<sup>106</sup> Tesis: 1a. CCXVII/2009, Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, t. XXX, diciembre de 2009, p. 287: “LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU PROTECCIÓN ES ESPECIALMENTE INTENSA EN MATERIA POLÍTICA Y ASUNTOS DE INTERÉS PÚBLICO.”, consultada el 8 de noviembre de 2015.

- b) Debate democrático previo en el órgano legislativo en el cual exista garantía de difusión de las posturas a la ciudadanía a fin de que puedan juzgar, controlar decisiones, fomentar transparencia y responsabilidad conjunta.<sup>107</sup>
- c) Dar pie a que el órgano legislativo conozca y estudie la iniciativa legal de referencia y realizar un debate en que las minorías estén en posibilidad de hacerse oír.

### **3.3.2 Democracia Participativa.**

Antes de empezar este análisis, resulta imperante dar cuenta al fundamento constitucional que reviste la democracia participativa en nuestro país.

*“Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.”*

Se entiende que la soberanía y el pueblo no se pueden separar, al ser la primera un elemento constitutivo del segundo; por otro lado, queda establecido que el pueblo da origen a la estructura estatal al delegar en el gobierno la institución del poder.

Por último, queda reconocido que cuando la plataforma jurídica resulte obsoleta ante la evolución de la sociedad, esta última puede adecuarla.

---

<sup>107</sup>Tesis: P./J. 35/2007, *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, t. XXVI, diciembre de 2007, p. 993: “LEY DE INSTITUCIONES Y PROCESOS ELECTORALES Y CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. EL DECRETO POR EL QUE SE REFORMARON DICHOS CUERPOS LEGALES FUE EMITIDO VIOLANDO LOS VALORES DE LA DEMOCRACIAREPRESENTATIVA (DECRETO 253 PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 16 DE OCTUBRE DE 2006).”, consultada el 8 de noviembre de 2015.

Lo anterior podía interpretarse como el derecho a la revolución, y en parte la interpretación personal así lo asimila, siempre y cuando el cambio se cumpla con el requisito de ser votado por dos tercera partes de los diputados y se apruebe por el pueblo en las siguientes elecciones a través de las legislaturas estatales, tal como lo contempla el artículo 135 constitucional de la siguiente forma:

*“Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.*

*El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.”*

Por lo que hace al presente tema, resulta imprescindible tomar en cuenta la libertad de asociación, en principio de cuentas porque refleja un acto social necesario de asistencia para lograr fuerza de grupo, y en segunda instancia, al constituirse como elemento fundamental de la libertad política dentro del sistema democrático.

Tómese en cuenta la importancia de una petición o protesta grupal, de tal manera que conllevó la necesidad de amparar su protección.

Así, la libertad de asociación en materia política, se consagra en los artículos constitucionales 9º y 35 fr. III, que disponen:

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

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

*“Artículo 35. Son derechos del ciudadano:...*

*...III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;...”*

Tómese en cuenta la tesis que indica que la libertad de reunión garantiza que una congregación de sujetos que busca la realización de un fin se extinga una vez logrado éste, la libertad de asociación puede considerarse como una prerrogativa compleja, ya que incluye una potestad para la creación de nuevos entes u otras organizaciones y una libertad negativa a no asociarse. Por tanto, la libertad de asociación en materia política constituye un derecho público fundamental indispensable en todo régimen democrático, pues propicia el pluralismo político y la participación de la ciudadanía en la formación del gobierno y el control de su actuación.<sup>108</sup>

---

<sup>108</sup> Tesis: P./J. 54/2009, *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, t. XXX, julio de 2009, p. 1426: “COALICIONES PARTIDARIAS. EL ARTÍCULO 95, PÁRRAFOS 9 Y 10, DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES NO TRANSGREDE LA LIBERTAD DE ASOCIACIÓN EN MATERIA POLÍTICA.”, consultada el 8 de noviembre de 2015.

Se enfatiza que en un Estado democrático de derecho existen diversos mecanismos de participación ciudadana y que estos le sirven para canalizar las inquietudes de su sociedad y escuchar e interpretar sus reclamos y opiniones influyendo en la selección de los representantes y/o en las acciones tomadas por ellos. Lo que, a su vez, dará sustento a los procesos de decisión y legitimidad del gobierno.

Entre tales instrumentos de participación ciudadana en el Distrito Federal (en adelante DF), destacan entre otros, el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, la revocación del mandato y los consejos tanto económico y social como de participación ciudadana, los cuales se estudian en este trabajo. Al respecto, y sólo de manera ejemplificativa, los siguientes artículos de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (en adelante LPCDF), indican:

*“Artículo 4º.- Son instrumentos de Participación Ciudadana:*

- I. Plebiscito;*
- II. Referéndum;*
- III. Iniciativa Popular;*
- IV. Consulta Ciudadana;*
- V. Colaboración Ciudadana;*
- VI. Rendición de Cuentas;*
- VII. Difusión Pública;*
- VIII. Red de Contralorías Ciudadanas;*
- IX. Audiencia Pública;*
- X. Recorridos del Jefe Delegacional;*
- XI. Organizaciones ciudadanas, y*
- XII. Asamblea Ciudadana.”*

Delimitando, por otro lado, a sus actores en su artículo 5 de la siguiente manera:

*“Artículo 5º.- Son Órganos de Representación Ciudadana en las colonias del Distrito Federal:*

*I. El Comité Ciudadano,*

*II. El Consejo Ciudadano,*

*III. El Consejo del pueblo, y*

*IV. El Representante de manzana.”*

Estos instrumentos y órganos de participación ciudadana materializan una democracia semidirecta al ser contrapesos y desenvolverse como correctivos de las medidas llevadas a cabo por las personas durante el ejercicio de su función gubernativa. Por sí mismos y de acuerdo con la naturaleza de concurrencia e involucramiento que conllevan, se consideran también componentes de la democracia participativa. Resulta destacable la siguiente declaración:

*“En atención a este tipo de democracia, es necesario ampliar las formas de participación política estableciendo mecanismos de democracia directa. Se requiere para ello reformar la Constitución, estableciendo que el sistema democrático que adopte el pueblo como forma de gobierno, será representativo para la integración de los Poderes de la Unión, y directo, bajo las formas de plebiscito, referéndum, iniciativa popular, acción popular y revocación de mandato, en los términos que la propia Constitución establezca.”*<sup>109</sup>

---

<sup>109</sup> La información relacionada con este párrafo se puede consultar en el siguiente enlace: *Reforma y adición a diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y expide la Ley de Participación Ciudadana, a cargo del diputado Alberto Esteva Salinas, del grupo parlamentario de Convergencia,* <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2007/CDElectoral/pdf/19-LX.pdf>, consultado el 12 de junio de 2014.

La democracia participativa permite el desarrollo humano necesario para encauzar de manera positiva la vida nacional, dando pie a la transparencia, equitatividad y rendición de cuentas por parte del gobierno.

La legitimidad demanda una sociedad instruida y capaz de participar en todos los asuntos de interés colectivo, lo cual reviste un mayor grado de complejidad que las elecciones de los funcionarios públicos de manera participativa, lo cual sólo debe considerarse como un complemento a la democracia.

Por lo que la democracia discursiva, como elemento clave de la equidad social, da pie al equilibrio de los asuntos nacionales a través del uso racional de los bienes sociales.

La participación organizada de una ciudadanía informada y fortalecida, en las diferentes fases del proceso de las políticas públicas, permite la gobernabilidad democrática, dejando de limitar el concepto a la colaboración armónica entre los órganos del Estado, patrimonio de la clase política.

Así, sectores como la empresa privada y la sociedad civil deben compartir con el gobierno los procesos de adopción y ejecución de políticas encaminadas a atender los grandes problemas nacionales.

La democracia participativa sería alcanzable en nuestro país a través de la reestructuración del marco constitucional por medio de una Asamblea Constituyente, que actualmente parecería obsoleto y excesivamente paternalista por un lado, y demasiado permisivo al neoliberalismo económico, por otro. Siendo imperioso entonces un fundamento ideológico integral y direccionado al bienestar

común, mediante una sociedad civilizada y por lo tanto activamente comprometida.<sup>110</sup>

Respecto al opuesto, indica la Maestra Arnaíz Amigo que:

*“La falta de participación ciudadana en las tareas políticas ocasiona el vacío de poder o las dictaduras en sus diversas facetas, desde las blandas (paternalismo) hasta el Estado corporativo fascista, sindicalistas, etcétera.”<sup>111</sup>*

Ahonda comentando que:

*“El derecho al plebiscito, a la convocatoria, a la discusión y consulta del pueblo es un reconocimiento a la soberanía. Pero un reconocimiento efectivo para evitar que las disposiciones de derecho público se transformen en letra muerta, lo que sucede en dos casos: cuando el pueblo no participa de hecho, en la política, por negligencia y abandono; o cuando no practica la vigilancia activa”.<sup>112</sup>*

Cabe reflexionar sobre cuales son las circunstancias previas para que sea factible dicha participación en una sociedad, ya que por sí mismo, un canal abierto se cierra si el ciudadano carece de plena conciencia política sobre la importancia de su involucramiento activo en los asuntos de Estado.

---

<sup>110</sup> Achurra Moreno, Marta Itzel, *La democracia participativa: sistema político-jurídico que posibilita la erradicación de la pobreza y de la desigualdad*, Se puede consultar en el siguiente enlace: <http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Democracia%20participativa%20contra%20la%20pobreza.pdf>, consultado el 12 de junio de 2014.

<sup>111</sup> Arnaíz Amigo, Aurora, *op. cit.*, nota 5, p. 51.

<sup>112</sup> *Ibidem*, p. 95.



A continuación se analizarán algunos instrumentos de participación ciudadana.

### **3.3.2.1 Plebiscito.**

Conforme a las aseveraciones de múltiples estudiosos en la historia del Derecho. El plebiscito tiene su origen en la antigua Roma y se conforma el antecesor del referéndum, contenía una deliberación del pueblo, con más exactitud, de la *plebe*, convocada por el tribuno.

Por su parte, el Maestro Burgoa dice que, históricamente, era toda resolución adoptada y votada por la clase plebeya durante la República romana, previa proposición que en las asambleas por tribus formulaban sus tribunos. Dichas resoluciones podían tener, incluso, el carácter de leyes. También se le llamaba “*concilium plebium*”.<sup>113</sup>

Se advierte entonces que los plebiscitos inicialmente fueron actos por medio de los cuales la *plebe* o pueblo, tomaba decisiones conjuntas que le favorecían frente a los gobernantes.

El artículo 17 de la LPCDF, lo define de la siguiente manera:

*“El plebiscito es un instrumento de participación ciudadana mediante el cual el Jefe de Gobierno somete a consideración de los ciudadanos, para su aprobación o rechaza y de manera previa a su ejecución, los actos o decisiones que a su juicio sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal.”*

---

<sup>113</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, nota 8, p. 377.

El cuanto a este instrumento, indica la autora Arnaíz que:

*“El gobierno tiene la obligación de recurrir al plebiscito en consulta sobre la ley propuesta o acordada, hasta ser publicada.”<sup>114</sup>*

### **3.3.2.2 Referéndum.**

En general, existen confusiones en el uso y distinción de los conceptos plebiscito y referéndum, pero al final de esta sección será posible establecer diferencias en cuanto a su origen, vigencia y aplicaciones.

El artículo 28 de la LPCDF, lo precisa así:

*“El referéndum es un instrumento de participación directa mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes propias de la competencia de la Asamblea Legislativa”*

Resulta conveniente citar al autor Ray Kennedy respecto a su análisis en cuanto a esta figura:

*“Pueden celebrarse referéndums sobre leyes existentes (generalmente para decidir si eliminarlas de los libros, aunque posiblemente también para prolongar la vigencia de una ley que está a punto de expirar) o de proyectos de ley. Si el referéndum es sobre proyectos de ley, pueden ser específicos (se coloca el texto*

---

<sup>114</sup> Arnaíz Amigo, Aurora, *op. cit.*, nota 5, p. 95.

*exacto de las leyes bajo los ojos de los votantes) o general (ofrecen a los votantes la oportunidad de indicar su preferencia entre dos o más alternativas amplias). En el último caso, la legislatura redactaría entonces la opción seleccionada como un proyecto de ley para su debate y aprobación”<sup>115</sup>*

De lo cual se desprende que esta figura es efectiva en los sistemas democráticos que tienen régimen de gobierno representativo con características de democracia semidirecta, no obstante también ha sido manipulado por gobiernos dictatoriales y absolutistas para aparentar legitimidad.

Asimismo, la colectividad electoral manifiesta su voluntad mediante el voto directo por vía consultiva o deliberativa, pudiendo opinar sobre las disposiciones que sus gobernantes van a tomar, las leyes que van a aprobar o los actos administrativos que van a ejecutar, o bien, ratificándolos, consintiéndolos u oponiéndose a ellos.

La autora Arnaíz se responde de este modo la pregunta ¿qué es el referendo?:

*“Es un gran recurso democrático de refinada técnica constitucional... En la constitución mexicana el Artículo 39 establece, sin lugar a dudas, que la soberanía nacional reside en el pueblo, sería plausible una revisión constitucional que pusiera al día algunos recursos técnicos de supervigilancia legal y popular... es necesaria la concesión y el reconocimiento de una mayor intervención del pueblo mexicano en la vida y*

---

<sup>115</sup> Kennedy, Ray, *op. cit.*, nota 101, p. 53.

*vigilancia política del país. Pero no como una de tantas declaraciones muertas, sino como una realidad viva.”<sup>116</sup>*

Puede afirmarse que cuando se efectúa una consulta al pueblo respecto a determinadas situaciones y condiciones preestablecidas, para que decida, si una ley es o no eficaz y válida, aún cuando haya sido acordada con arreglo a todos los requisitos constitucionales, se materializa el referéndum.

El Maestro Reyna Lara abordó el tema indicando que:

*“Los sistemas democráticos en donde impera el referéndum suelen llamarse democráticos semidirectos y/o directos, es la facultad legal en donde la ciudadanía puede instrumentar un mecanismo de intervención directa sobre los órganos de gobierno para emitir su opinión sobre la vigencia de un ordenamiento jurídico elaborado por la ciudadanía con la colaboración del Poder Legislativo.”<sup>117</sup>*

Sobre las formas en las que generalmente se utiliza, el autor anteriormente citado abunda que:

*“El referéndum, en la mayoría de los casos puede ser denominado facultativo y/o coercitivo; el primero se da en aquellos casos en donde es regulado jurídicamente con la posibilidad disyuntiva de poder o no realizarlo, tanto por el Poder Legislativo como por un número de ciudadanos que lo convoquen, si así lo consideran*

---

<sup>116</sup> Arnaíz Amigo, Aurora, *op. cit.*, nota 5, p. 94 y 95.

<sup>117</sup> Reyna Lara, Mauricio, *Estado Democrático de Derecho en México y sus Mecanismos de Participación Ciudadana. Análisis desde el derecho comparado*, Porrúa – Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2010, p. 14.

*necesario, El referéndum coercitivo o también llamado obligatorio debe ser realizado por los órganos del Estado de manera automática y por disposición constitucional, necesariamente en los casos de reforma de la misma.*<sup>118</sup>

Se pueden observar las siguientes diferencias entre plebiscito y referéndum en cuanto a su origen y aplicación histórica:

<b>Diferencias entre Plebiscito y Referéndum</b>		
	<b>PLEBISCITO</b>	<b>REFERÉNDUM</b>
<b>Diferencias en cuanto a origen</b>	Se originó en Roma para que las plebes adoptaran y votaran resoluciones que les permitieran preservar y mejorar sus intereses ante la clase patricia y el Estado Romano.	Se originó en Suiza en el siglo XVI para que el pueblo diera indicaciones a sus representantes sobre el sentido en que debían gobernar.
<b>Diferencias en cuanto a aplicación histórica</b>	Independientemente de que emanara de una sola clase social, era de carácter creativo, pues creaba leyes y formulaba decisiones y resoluciones.	Originalmente también era creativo, pero con su evolución en Estados Unidos de Norteamérica y Francia, adquirió carácter confirmativo o repelente, pues sólo ratifica, aprueba o rechaza leyes o decisiones, pero no las crea.
<b>Elaboración:</b> Emilio Velazco Gamboa, Universidad del Desarrollo del Estado de Puebla		

<sup>118</sup> *Idem.*

Por lo que se refiere al contexto de este trabajo, es importante asentar que en el plebiscito el ciudadano aprueba o rechaza actos y en el referéndum se lleva a cabo la misma conducta pero en este caso sobre leyes.

### **3.3.2.3 Iniciativa Popular.**

A través de este instrumento, se abre una posibilidad que a primeras luces parecería exclusiva del Estado dentro de una perspectiva representativa. Se trata de que los ciudadanos puedan (una vez cubiertos requisitos de forma) presentar iniciativas de ley a los congresos o incluso obvien la necesidad del Poder Legislativo, tal como lo señala el autor Zimmerman:

*“(...) es un tipo de legislación directa de carácter positivo que permite que los votantes promulguen leyes sin la acción de cuerpo legislativo”.*<sup>119</sup>

En algunos países, la iniciativa popular tiene una regulación específica que establece algunas cualidades en su tramitación como puede ser la firma electrónica, aceptada en la Iniciativa legislativa popular en España desde 2006.<sup>120</sup>

El artículo 39 de la LPCDF, da la siguiente definición:

*“La iniciativa popular es un instrumento mediante el cual los ciudadanos del Distrito Federal y los órganos de representación ciudadana a que hace referencia el Artículo 5 de esta Ley, presentan a la Asamblea*

---

<sup>119</sup> Zimmerman, F. Joseph, *Democracia Participativa. El resurgimiento del populismo*, Limusa, México, 1992, p. 24.

<sup>120</sup> Gutiérrez Vicén, Carlos, *Sinopsis Artículo 87, Constitución española*, <http://www.congreso.es/consti/consti/consti/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=87&tipo=2>, fecha de consulta 23 de septiembre de 2014.

*Legislativa proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes y/o decretos propios del ámbito de su competencia.”*

La siguiente referencia, además de procurar una justificación de origen respecto al presente instrumento, dilucida en parte la competencia apuntada en el párrafo anterior:

*“En un sistema democrático la principal instancia de participación es el sufragio o voto cuando hay elecciones, pero luego se encuentran en el camino otras opciones menos conocidas pero no por eso menos importantes. La iniciativa popular es una de ellas y tiene como principal objetivo que los diferentes sectores de la sociedad puedan presentar proyectos de ley a los cuerpos legislativos para que los mismos las traten. En muchos casos, esas propuestas suelen tener que ver con necesidades directas del pueblo o del sector en cuestión que no están siendo tenidas en cuenta o atendidas por las diferentes ramas del gobierno.”<sup>121</sup>*

Se discrepa respecto a encontrar en el camino otras instancias de participación, desde el enfoque en el cual el gobernante no es representante sino mandatario, la democracia en origen debería contemplar formas de participación activa y constante.

El caso de la iniciativa popular, resulta complejo, ya que se intuye una cultura política y pleno entendimiento del desenvolvimiento gubernamental,

---

<sup>121</sup> *Definición de iniciativa popular*, Definición abc, <http://www.definicionabc.com/politica/iniciativa-popular.php>, fecha de consulta 11 de febrero de 2011.

además de las técnicas legislativas específicas para poder presentar proyectos de ley. Sobre ese entendido, se aluden los criterios generales de instauración al respecto:

*“Los requisitos para la presentación de una iniciativa popular varían mucho de acuerdo a la región o país que las determine, pero en la mayoría de los casos tiene que validarse con un mínimo número de firmas que prueben que no es un proyecto particular o individual si no que es algo que atañe a gran parte de la población. En otros casos, algunos países tienen límites sobre los temas o áreas sobre las que se puede presentar un proyecto de este tipo y esto es cuando, por ejemplo, se trata de problemáticas como el presupuesto, la constitución, los poderes del Estado, etcétera.”<sup>122</sup>*

En el caso de la mayoría que valida la propuesta como perteneciente a gran parte de la población, parecería utópico pensar que fue formulado al mismo tiempo por un grupo, aunque es entendible que una propuesta particular coincida con el parecer de la colectividad.

La demarcación sobre los temas a proyectar se considera por sí misma limitante y poco objetiva sobre el sentido mismo de una iniciativa popular.

*“Por lo general, no son muchas las iniciativas populares que llegan a los cuerpos legislativos ya que requieren de un gran número de adhesiones y además deben sortear los posibles juegos que se realicen dentro del cuerpo legislativo en cuestión que impida que llegue a*

---

<sup>122</sup> *Idem.*



*ser tratada. Además, es muy común que este tipo de iniciativas populares tengan que ver con cuestiones de índole social, económica o cultural que afecten directamente al pueblo.”*<sup>123</sup>

De lo cual parece relucir la necesidad de que los ciudadanos interesados en involucrarse en temas legislativos, asistan a talleres de certificación impartidos por instituciones educativas acreditadas, para que posteriormente pudiesen incorporarse de manera no profesional, abierta y transparente en iniciativas de ley.

En ese sentido, aprecia el Jurista Reyna Lara que:

*“Este mecanismo ante su carácter fáctico, tiene el obstáculo de la falta de regulación procedimental, así como del robustecimiento del carácter deliberativo en el ciudadano”.*<sup>124</sup>

Ya que por un lado, el sentido inicial de la iniciativa se modifica por el legislador, y por el otro el ciudadano carece de formación profesional en materia legislativa.

Resulta ilustrativa en este aspecto la tesis que indica:

*“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*

---

<sup>123</sup> *Idem.*

<sup>124</sup> Reyna Lara, Mauricio, *op. cit.*, nota 117, p.16

*estuvieron vigentes hasta el diez de agosto de mil novecientos ochenta y siete...*

*(...) 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.”<sup>125</sup>*

#### **3.3.2.4 Revocación de Mandato.**

El Diccionario Jurídico Mexicano define revocación de mandato de la siguiente forma:

*“(Del latín revocalionis, acción y efecto de revocare, dejar sin efecto un concesión, un mandato o una resolución; acto jurídico que deja sin efecto o anterior por voluntad del otorgante.) La revocación es una de las formas de terminación de los contratos o de*

---

<sup>125</sup> Tesis P. XL/95, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. II, agosto de 1995, p. 76: “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”, consultada el 8 de noviembre de 2015.

*extinción de los actos jurídicos por voluntad del autor o de las partes. Así, la adopción, p.e., puede revocarse por convenio entre adoptante y adoptado o por ingratitud del adoptado («a.» 405 «CC»), un testamento queda revocado de pleno derecho por la elaboración de otro posterior aunque este último caduque por incapacidad o renuncia del heredero («aa.» 1493-1496 «CC»)<sup>126</sup>*

Elemento imprescindible del acto jurídico es el acuerdo de voluntades, donde cada una de las partes manifiesta, desde el punto de vista de la autonomía, de la voluntad de las partes para obligarse o no a contratar, partiendo de que la voluntad se puede dar desde el punto de vista expreso o bien tácito.

La revocación tiene su nacimiento en el desacuerdo de las partes en los asuntos que motivaron el contrato, por no actuar conforme se estableció en las cláusulas contractuales. De lo anterior, se desprende que quien no acata las instrucciones del mandante, y que se encuentran contenidas en el mandato, lleva el riesgo de que él le requiera el poder y se lo revoque ante el incumplimiento de sus obligaciones y que incluso ante el mal uso de aquel instrumento, pudiera fincar responsabilidades penales.

El artículo 2546 del Código Civil del Distrito Federal, establece:

*“El Mandato es un contrato por el que el mandatario se obliga a ejecutar por cuenta del mandante los actos jurídicos que este le encarga”.*

---

<sup>126</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano, op. cit., nota 98, p. 330 y 331.*

Por lo tanto, es un contrato donde el acuerdo de voluntades de las partes se va a constreñir a realizar actos jurídicos por cuenta del mandante.<sup>127</sup>

Si de convencionalidad se trata, la doctrina y la misma legislación reconocen que todo sujeto de derecho, cuando por distintas circunstancias no pueda ejercitarlas por sí mismo, puede hacerse representar para ejercitar sus derechos y cumplir sus obligaciones, la validez de esos actos es incuestionable.

Con el ejercicio del poder público, el acto representativo figura como una de sus manifestaciones legítimas, a través del cual existe un acto de voluntad, desde el momento en que el ciudadano se presenta a las urnas a ejercer su derecho de voto para elegir a sus representantes y delegar su poder; entonces se produce un vínculo jurídico político donde participan un sujeto activo, candidato y un sujeto pasivo, pueblo.

La traspasación de las categorías del derecho privado, representación y mandato al derecho público, debe asumirse como un hecho real, pues al final su importancia va a radicar en los beneficios que el pueblo va a obtener, o como dice John Rawls, en la justicia social:

*“Una concepción de justicia social ha de ser considerada como aquella que proporciona, en primera instancia, una pauta con la cual evaluar los aspectos distributivos de la estructura básica de la sociedad (...) Las diversas concepciones de la justicia son el producto de diferentes nociones de sociedad ante el trasfondo de opiniones opuestas acerca de las necesidades y oportunidades naturales de la vida humana (...) Considero entonces que el concepto de*

---

<sup>127</sup> Rojina Villegas, Rafael, *Compendio de Derecho Civil. Contratos*, Porrúa, 22 ed., México, 1993, p. 291.

*justicia ha de ser definido por el papel de sus principios al asignar derechos y deberes, y al definir la división correcta de las ventajas sociales.*"<sup>128</sup>

En cuanto a este punto, el Jurista Cabrera Dircio afirma:

*"El logro de la gobernabilidad en un país se basa en un diseño constitucional de las instituciones democráticas y dando plena vigencia al Estado de derecho en el que debe fundamentar sus acciones un régimen político, donde la premisa fundamental sea el limitar el ejercicio del poder y garantizar con reglas claras la vigencia de los derechos y libertades fundamentales.*"<sup>129</sup>

De ahí que esta figura con origen en el derecho privado, se adapta al derecho público al generarse por una exigencia de la sociedad hacia la autoridad política buscando que cumpla con el bien común mientras dure su encargo.

Indica el autor Concha Cantú que por medio de este elemento:

*"El pueblo retira de sus funciones al funcionario antes del vencimiento del plazo. En algunos países el procedimiento consiste en una petición del pueblo para que determinado funcionario sea sometido a una nueva elección. Si resulta reelegido queda en su puesto, si no*

---

<sup>128</sup>Rawls, John, *Teoría de la justicia*, trad. por María Dolores González, México, Fondo de Cultura Económica, 7a ed., 2003, p. 22 y 23.

<sup>129</sup> Cabrera Dircio, Julio, *Estado y Democracia: un acercamiento a la revocación de mandato*, Universidad Autónoma del Estado de México, 2010, p. 173.

*su mandato queda revocado y es retirado de la función.*<sup>130</sup>

Por lo que se refiere a este punto, se considera conveniente contar con la estructura que permita de manera institucional la petición para una nueva elección de manera periódica. Ya que la solicitud específica, podría dar lugar a faltas de objetividad.

En ese sentido, es de hacer notar la acotación hecha por Ray Kennedy:

*“En algunos países se permite que los funcionarios electos sean destituidos de su cargo por votación popular de sus constituyentes. Estas votaciones son llamadas `elecciones revocatorias`.”*<sup>131</sup>

Dicho término resulta prematuramente condenatorio, ya que la opinión generalizada de que el gobernante deba ser retirado de su cargo, aún no habría quedado establecida a través de los votos.

Ahora bien, en el plano de los hechos, actualmente en nuestro país, la destitución de los servidores públicos mediante voto, se encuentra limitada al denominado juicio político, que tal cual aclara la siguiente tesis, debería denominarse también en cada caso entonces, juicio civil, penal o administrativo:

*“ (...) la Constitución General de la República sólo prevé la responsabilidad civil, penal, administrativa y la política, pero no contempla la figura de la revocación del mandato popular a que aluden los artículos del 386*

---

<sup>130</sup> Concha Cantú, Hugo, (coord.), *Sistema representativo y democracia semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002, p. 146.

<sup>131</sup> Kennedy, Ray, *op. cit.*, nota 101, p. 75.

*al 390 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, lo que implica que regulan un nuevo sistema de responsabilidad que no tiene sustento constitucional, es decir, los numerales señalados introducen la revocación del mandato de los funcionarios públicos electos mediante el voto, a través de un procedimiento en el que los ciudadanos del Estado manifiestan su voluntad de destituirlos del cargo, pero, el legislador local no advirtió que si bien la Constitución Federal prevé la figura de la destitución, sólo se autoriza su aplicación a través de los medios que la propia Carta Magna prevé, ya que de la lectura integral a su título cuarto se advierte que el sistema determinado por el Constituyente Permanente en materia de responsabilidades de los servidores públicos es claro en precisar cuatro vertientes de responsabilidad: la política, la penal, la civil y la administrativa, sin que se desprenda la posibilidad de contemplar una figura diversa “*

## **CAPÍTULO IV. Participación ciudadana en el Distrito Federal.**

### **4.1 Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.**

#### **4.1.1 Origen de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal de 1998.**

En 1992, diversos ciudadanos y grupos de opinión consideraron que era necesario que en el Distrito Federal se llevara a cabo una reforma que permitiera el restablecimiento de los derechos políticos que les fueron disminuidos al suprimirse el municipio libre en 1928,<sup>132</sup> a partir de lo cual, y desde entonces, la relación del gobierno con la sociedad se desarrollaba a través del control de las autoridades.

Así, en 1993 la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, convocó a la organización de un plebiscito, como un instrumento de presión para obligar al gobierno capitalino a crear mayores espacios de participación política.<sup>133</sup>

Como consecuencia, el 26 de julio de 1994 se publicó en la Primera Sección del Diario Oficial de la Federación, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal,<sup>134</sup> el cual estableció la creación de Consejos de Ciudadanos en cada Delegación, con competencia para participar en la gestión, supervisión y en su

---

<sup>132</sup> Esta afirmación se apoya en el documento denominado *Los Gobiernos de la Revolución y la Problemática municipal en el Distrito Federal, 1912-1917* de Sergio Miranda Pacheco, el cual se puede consultar a través del siguiente enlace: <http://www.historicas.unam.mx/moderna/ehmc/ehmc28/332.html#rnf3>.

<sup>133</sup> Este documento soporta la afirmación a que se refiere este párrafo: Ayala Sánchez, Alfonso Coordinador, *Nuevas avenidas de la Democracia Contemporánea*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2014, Formato html, Disponible en Internet: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/8/3677/21.pdf>, ISBN 9786070258862. , fecha de consulta 24 de abril de 2015.

<sup>134</sup> Artículo 2 transitorio del decreto por el que se reforman los Artículos 123 y 125 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y se adiciona un Artículo décimo séptimo transitorio al decreto de fecha 14 de junio de 1994 por el que se expidió dicho estatuto, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de junio de 1995.



caso, consulta o aprobación de aquellos programas para que las Delegaciones determinaran las leyes correspondientes.<sup>135</sup>

Ello, dio paso a la creación de la primera LPCDF publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 21 de diciembre en 1995, se originó en respuesta al creciente reclamo ciudadano por una mayor participación en la toma de decisiones, aprobada para normar la elección de consejeros, sus funciones y atribuciones, así como de otras instancias de participación, sin embargo, se derogó al año siguiente.

Una segunda legislación se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 21 de diciembre de 1998, generada en el marco de la reforma político-electoral del mismo año en la cual la participación ciudadana fue un tema sometido a discusión en la Capital, y por primera vez incluyó las figuras del plebiscito, referéndum, iniciativa y consulta populares como instrumentos de participación social.

En esa nueva ley (artículos 4º y 98)<sup>136</sup> se planteó también la creación de Comités Vecinales que sirvieran para gestionar, evaluar y supervisar las

---

<sup>135</sup> Renovando lo que al respecto se encontraba regulado únicamente en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

<sup>136</sup> Artículo 4o.-Los órganos de representación ciudadana serán los Comités Vecinales que se elegirán en cada colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional en los términos de lo dispuesto por el Título Cuarto de esta Ley. Artículo 98.-Los Comités Vecinales tendrán las siguientes funciones:

- I. Representar los intereses de los vecinos de su colonia;
- II. Conocer, integrar, analizar y gestionar las demandas y las propuestas que les presenten los ciudadanos de su colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional;
- III. Conocer y dar a conocer a los habitantes de su área de actuación, las acciones de gobierno que sean de interés general para la comunidad;
- IV. Dar seguimiento a las propuestas y demandas que formulen los vecinos de su colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional ante el órgano político administrativo de la demarcación territorial;
- V. Convocar a la comunidad para coadyuvar en el desarrollo y ejecución de obras, servicios o actividades de interés para la Colonia, Barrio, Pueblo o Unidad Habitacional;
- VI. Participar, en su nivel de actuación, en la elaboración de un diagnóstico de la colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional, para que puedan ser tomados en cuenta en la elaboración del presupuesto del órgano político administrativo de la demarcación territorial;
- VII. Desarrollar acciones de información, capacitación y educación cívica que se consideren convenientes a fin de fortalecer su papel como instancia de representación vecinal;
- VIII. Ser un vínculo entre los habitantes y los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales;

demandas ciudadanas en temas relacionados con servicios públicos, aprovechamiento de la vía pública, modificaciones al uso de suelo, seguridad pública y giros mercantiles. Con dichos comités, la representación ciudadana se organizó en torno a espacios geográficos denominados unidades territoriales, esquema que pretendió imponer las formas de organización de los ciudadanos en una estructura partidista.<sup>137</sup>

En el año 2004, se publicó la legislación vigente, cuyas peculiaridades se explicarán en el punto siguiente.

#### **4.1.2 Aspectos a considerar en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal de 2004.**

El 17 de mayo 2004 se publicó en la Gaceta Oficial del DF, una tercera versión de la Ley de Participación Ciudadana, en ella se incorporaron nuevos instrumentos de participación de los que resaltan las siguientes peculiaridades.

- 1) Los órganos de representación en las unidades territoriales, cambiaron de denominación de Comités Vecinales a Comités Ciudadanos elegidos por el voto universal, libre y secreto de la ciudadanía, a través de las asambleas ciudadanas electivas, organizadas en cada una de las unidades territoriales en que se divide el Distrito Federal y se estableció

---

IX. Promover la organización, participación y la colaboración ciudadana en su entorno;

X. Organizar estudios e investigaciones sociales y foros sobre los temas y problemas de mayor interés para la comunidad a la que representan;

XI. Desarrollar acciones de información, capacitación y educación tendientes a promover la participación ciudadana;

XII. Promover y fomentar la organización democrática e incluyente de los comités de trabajo que, dependiendo de las características de su territorio formen los vecinos de su demarcación territorial;

XIII. Conocer y emitir opinión sobre los programas de trabajo y servicios públicos; y

XIV. Las demás que esta y otras leyes les otorguen.

<sup>137</sup> El 22 de diciembre de 2005, el Licenciado Néstor Vargas Solano fue designado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal como Consejero Electoral del Instituto Electoral del Distrito Federal. El siguiente documento de su autoría fue tomado como referencia substancial para la integración de este y el siguiente apartado: *Participación ciudadana en el DF*, <http://www.elzocalodf.com.mx/portafolio-electoral/participacion-ciudadana-df-ii>, consultado el 22 de diciembre de 2015.

que éstos se votarían en abril del año siguiente, mas ello no ocurrió (artículo 77).

- 2) Se instituyó una instancia de coordinación de los Comités Ciudadanos con las autoridades de la demarcación territorial y con las autoridades del Gobierno del Distrito Federal, denominada Consejo Ciudadano. En esta versión persistió la centralidad del plano vecinal en las instancias institucionalizadas de participación y la ausencia de referentes equivalentes para otros planos (artículo 126).
- 3) Fueron introducidos tres nuevos instrumentos, valiosos por sí mismos: la rendición de cuentas, la red de contraloría ciudadanas y la asamblea ciudadana que norman nuevas prácticas y amplían así el abanico de la participación (artículo 2).
- 4) Esta Ley reconoció dos órganos de representación a nivel territorial, los comités y los consejos ciudadanos. El comité es el órgano de representación ciudadana en la unidad territorial y el Consejo Ciudadano que es una instancia de coordinación de los Comités Ciudadanos (antes vecinales) con las autoridades de la demarcación territorial (Delegación) y con las autoridades del Gobierno del Distrito Federal (artículo 3).

En el caso de este último, aunque su actuación pudo ser relevante porque podría cumplir las funciones del Consejo Delegacional, en la práctica, al no estar definidas claramente sus atribuciones, en los hechos no operó. En relación con los Comités, el cambio de nombre no se tradujo en una modificación de funciones las cuales continuaron restringidas, sin carácter vinculatorio.

Esta ley constituyó la punta de lanza en cuanto a reglamentación de la participación ciudadana en la Ciudad de México; incorporando estatuto legal y

normando las responsabilidades del nivel gubernativo para garantizarla. Sin embargo, era necesaria la integración de las estructuras de poder civil, para dotar de elementos palpables los preceptos en ella prescritos.<sup>138</sup>

#### **4.1.3 La reforma a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal de 2010.**

En el 2006 el Instituto Electoral del Distrito Federal (en adelante IEDF), llevó a cabo diversos foros en las diversas demarcaciones delegacionales que componen el DF,<sup>139</sup> en los cuales tomaron parte un alto número de organizaciones vecinales y vecinos, hubo diversas propuestas referentes a disímiles temas, a partir de las cuales se plasmó el siguiente análisis:

1. Los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana, si bien se diversificaron en relación con gobiernos anteriores, aún se estimaron frágiles y limitados en cuanto a la capacidad de incidencia de los ciudadanos y habitantes.
2. Los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana difícilmente permitían el involucramiento directo de los ciudadanos en los procesos decisorios, defensa y construcción de derechos.
3. La funcionalidad de los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana, se dificultó por la ineficiencia del aparato gubernamental; los

---

<sup>138</sup> La anterior idea se apoya en el diagnóstico emitido por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, el cual se puede consultar a través del siguiente enlace: [http://www.evalua.df.gob.mx/files/recomendaciones/evaluaciones\\_finales/ev\\_part\\_ciu.pdf](http://www.evalua.df.gob.mx/files/recomendaciones/evaluaciones_finales/ev_part_ciu.pdf), fecha de consulta 15 de junio de 2011.

<sup>139</sup> Los foros se llevaron a cabo por el Lic. Néstor Vargas Consejero del IEDF y Presidente de la Comisión Provisional para estudiar y en su caso, elaborar el proyecto de propuesta de reformas a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal y Lic. Humberto Morgan por la Comisión de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF)

vacíos en la normatividad y las dificultades fácticas resultantes de la voluntad política de las autoridades.

4. La participación fue vinculada a los programas sociales y se centró en la gestión y supervisión de los mismos, sin visión de largo plazo.

5. Fue necesario realizar una revisión de los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana, vigentes en la ley local, para identificar con precisión la problemática en su eficiencia y operatividad, así como para ampliar las atribuciones de las instancias participativas.

6. Se formuló la idea de revisar la funcionalidad de los Comités Ciudadanos partiendo de su catálogo de facultades en relación con su carácter de ente de representación de los ciudadanos y habitantes.

7. Por último, se analizó el papel de representación ciudadana consagrada en los Comités Ciudadanos, en contraste con las otrora figuras denominadas: Consejos de Ciudadanos, Consejos Delegacionales y las Jefaturas de Manzana.

Con base en esta actuación se integró un equipo de trabajo en el cual participaron Consejeros Electorales del Distrito Federal, académicos<sup>140</sup> y representantes de organizaciones sociales y civiles con la intención de llevar a cabo propuestas concretas en torno a la ley hasta ese momento vigente, mientras que la esperada reforma política integradora aún no prosperaba.<sup>141</sup>

---

<sup>140</sup> Alicia Ziccardi y Lucía Álvarez de la Universidad Nacional Autónoma de México, Cristina Sánchez Mejorada de la Universidad Autónoma Metropolitana y Néstor Vargas del IEDF conformaron los ciudadanos rectores de la dirección propositiva, al que también se integraban otros investigadores y miembros de organizaciones sociales y civiles, dependiendo los temas a tratar.

<sup>141</sup> Lo más importante era impulsar una Reforma Política Integral que incorporara muchos de los elementos aún pendientes, entre otros los mecanismos de participación, pero ante la falta de convicción política y coordinación entre los legisladores, se consideraba seguir avanzando en el marco de una nueva ley tendiente a ampliar las posibilidades de la democracia.

De origen, lo substancialmente importante constituía concebir un profundo debate en torno a una nueva ley más completa e integradora que verdaderamente regulara la participación ciudadana tomando en cuenta tanto a los grados de acción como las figuras públicas respectivas y como consecuencia, la repercusión en la eficacia de la participación reconociendo mayores facultades a los ciudadanos, a través de instrumentos de participación novedosos. Ya que de continuar las mismas figuras, aún integrando en una nueva ley preceptos diferentes, los efectos de la misma hacia la sociedad no revestirían cambios tangibles direccionados a la democracia participativa

La propuesta de Ley en lo general y en lo particular, se desplegó a los Secretarios de Desarrollo Social y de Gobierno. No obstante ser instada a discusión por parte de los funcionarios de anterior referencia, tuvo complicaciones; ya que entre la Jefatura de Gobierno y el Poder Legislativo local, existían diferencias que después de sano análisis y discusión pudieron ser pactadas exitosamente, reestructurándose para integrar la posibilidad de la convocación a elecciones vecinales.

Dado lo cual, la Comisión de Participación Ciudadana de la Asamblea de Representantes del DF, presentó una propuesta que el Pleno de la misma aprobó, sin embargo se manifestó inquietud social al respecto, principalmente por parte de organizaciones sociales, quienes manifestaron en un foro organizado por ellas que sucedería algo parecido que con la propuesta de la Ley de Desarrollo Urbano del DF, la cual consideraban, representó un retroceso para la participación ciudadana.

A partir de las disertaciones realizadas en el foro ciudadano, se tomó la decisión de publicar un comunicado de prensa el 11 de febrero del 2010 intitulado “La nueva Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal desde la óptica ciudadana”. El cual hacía hincapié en lo siguiente: <sup>142</sup>

---

<sup>142</sup> *Op. cit.*, nota 137.

*“La realidad mexicana se caracteriza por la pobreza, la exclusión social, los altos índices de corrupción pública y privada, la violación de los derechos humanos y por una ineficacia gubernamental generalizada ...Se requieren diversas formas de organización, en esquemas que permitan la posibilidad de que ciudadanos y ciudadanas participen en la gestión pública, como una alternativa de cambio institucional y de mejoramiento de nuestras democracias, tomando en cuenta lo heterogéneo de esta ciudad capital.*

*La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, está condenada al fracaso porque nuestros supuestos ‘representantes’ decidieron imponer las formas de organización que deben tener sus mandantes, en clara violación a los derechos plasmados en la Constitución<sup>143</sup> y sin tomarnos en cuenta”.*

Demandan de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (en adelante ALDF) la valoración de las siguientes consideraciones expuestas con refinada técnica jurídica:

1.- La restitución de los derechos ciudadanos otorgados en la LPCDF de 1995, donde se establecieron entre otras facultades: La representación vecinal para aprobar los programas operativos anuales (POA), así como los programas delegacionales de desarrollo urbano (con la consigna de estar pendientes porque en la asamblea se preparaba una nueva Ley de Desarrollo Urbano del Distrito

---

<sup>143</sup> Retoman ordenamientos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Artículo 35.* Son prerrogativas del ciudadano: III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país; V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

*Artículo 39.* La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Federal, con una visión similar: contravenir derechos ciudadanos); la facultad de convocar a consultas ciudadanas, de convocar a los funcionarios delegacionales a comparecer ante el órgano de representación vecinal, etcétera. Lo anterior, conculcó la garantía establecida en la Carta Magna, en concreto lo contenido en el artículo 14, referente a que a ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, los asambleístas en leyes posteriores han eliminado estos derechos.

2.- La ley aprobada en diciembre del 2009 <sup>144</sup> por el ALDF vulneró las garantías constitucionales establecidas en los artículos 6º, 8º y 9º de la Carta Magna, porque al establecer la representación vecinal en una figura de representación que no es electa por voto libre, directo y secreto, sino por asambleas corporativas y manipuladas, por aquellos que tengan la capacidad organizacional, política y económica de hacerlo, estableciendo además que las decisiones supuestamente democráticas tomadas a través de este instrumento, se impongan de manera obligatoria a los intereses legítimos del resto de los ciudadanos que no participan en ella.

Esta ley tuvo un diseño jurídico que garantizaba y legalizaba el predominio de las decisiones verticales de los Delegados políticos y del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, no representó de forma alguna un punto de apoyo que fomentara la auténtica participación ciudadana, librando de paso a los Delegados y Jefe de Gobierno de una auténtica y real rendición de cuentas y la evaluación ciudadana de sus actos de gobierno, protegiéndolos además al no incluir la figura de Revocación de Mandato.

3.- Se requería crear el Instituto de Capacitación y Formación Ciudadana, autónomo y con presupuesto oficial, en el cual participaran en su conformación,

---

<sup>144</sup> Dicha Ley fue aprobada por el pleno de la Comisión de Participación Ciudadana en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, pero no fue publicada, se modificó y aprobó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal en mayo del 2010.



dirección y conducción académicos, especialistas en el tema de representación proporcional. Urgente para que la ciudadanía fuese un real contrapeso a las decisiones cupulares que tanto han dañado a la ciudad y se organizara un sistema de planeación incluyente, sustentable y de perdurable, evitando los daños y costos que provocan la imposición de proyectos y obras trienales, y sexenales sin formar parte de un plan integral.

Así se concluyó:

*“Las agrupaciones, vecinos y ciudadanos participantes a este foro, estaremos atentos al primer acto de aplicación de la actual Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, para utilizar el instrumento jurídico idóneo en contra de dicho acto de autoridad. Por una ciudadanía libre, participativa, corresponsable y con poder de autodeterminación y una rendición de cuentas real y efectiva, con revocación de mandato”.*

Cabe destacar la inusual alianza entre organizaciones de colonias populares y residenciales que se consolidó a partir de este proceso, por supuesto que la diferencia entre enfoques participativos está sumamente marcada y aun así resulta complementaria, surge de este modo la Red de Enlace Vecinal.<sup>145</sup>

No obstante la propuesta vertida no se materializó en legislación, sus planteamientos fueron retomados dentro de los foros cerrados con apertura presencial (supuestamente convocados por la ALDF y el IEDF) que dieron pie a la reforma a la ley se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 27 de mayo de 2010.

---

<sup>145</sup> La información relacionada con esta red se puede consultar en el siguiente enlace: *Red de enlace vecinal ciudadana*, <http://www.redenlacevecinal.blogspot.mx/e>, fecha de consulta 14 de agosto de 2013.

#### **4.1.4 Análisis estructural de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal de 2004.**

La ley contenía cinco títulos, pero a raíz de las correcciones y adendas (la última en mayo de 2014) que se realizaron, actualmente los títulos que contiene son: Primero, se refiere a las disposiciones generales; el Segundo de los habitantes, vecinos y ciudadanos del Distrito Federal; el Tercero de las autoridades (Jefatura de Gobierno, ALDF, Delegaciones Políticas, Instituto Electoral y Tribunal Electoral); el Cuarto de los Instrumentos de la Participación Ciudadana (Plebiscito, Referéndum, Iniciativa Popular, Consulta Ciudadana, Colaboración Ciudadana, Rendición de Cuentas, Difusión Pública, Red de Contralorías Ciudadanas, Audiencia Pública, Recorridos del Jefe Delegacional, Organizaciones Ciudadanas, y Asamblea Ciudadana); el Quinto de los Órganos de Representación Ciudadana en las colonias del Distrito Federal: el Comité Ciudadano, el Consejo Ciudadano, el Consejo del Pueblo, y Representantes de Manzana; el Sexto hace referencia a los Consejos Ciudadanos Delegacionales, el Séptimo a los Jefes de Manzana; el Octavo a de la Representación en los Pueblos y Barrios Originarios, es decir los Consejos de los Pueblos; a partir de este punto la ley se aboca a establecer los lineamientos para el funcionamiento y operación de los Comités Ciudadanos; en el Noveno de los Consejos Ciudadanos; en su título Décimo, de los Representantes de Manzana; en el Onceavo de los Consejos Ciudadanos Delegacionales.

Entre otras particularidades, la Ley reconoció la figura de las organizaciones ciudadanas y les otorgó el derecho de participar a través de un representante con voz y voto en las asambleas ciudadanas, formar parte de los Consejos Ciudadanos Delegacionales y coadyuvar activamente en los instrumentos de participación ciudadana, entre otros derechos. Para ser reconocida como tal debe estar constituida como persona moral sin fines de lucro, que su ámbito de

actuación esté vinculado a los intereses de una de las colonias del DF y que tenga reconocido en sus estatutos los siguientes objetivos:

- Estimular la participación ciudadana en la vida pública, bien actuando como cauce, mecanismo o instrumento de dicha participación, o bien implantando y desarrollando dichos mecanismos;
- Gestionar, representar y defender ante los órganos de gobierno del DF, los intereses de sus miembros y de la ciudadanía en general y
- Promover el desarrollo de actuaciones de carácter cívico o social dirigidas a mejorar la calidad de vida de la ciudadanía y a fortalecer su cultura ciudadana.

Además de lo anterior, tienen prohibido promover, participar o llevar a cabo actividades de carácter proselitista o electoral en favor de persona, fórmula o partido político alguno (artículo 77).

En el ámbito de la representación, la estructura de instancias se amplió:

De los Comités Vecinales, se pasó a un esquema de 4 instancias: los Comités Ciudadanos, los Representantes de Manzana, los Consejos de los Pueblos y los Consejos Ciudadanos, lo que a primera vista resulta interesante por la diferenciación de dos pisos de representación, uno en el plano delegacional y los otros en el de las unidades y ámbitos territoriales. Pero esta distinción no se traduce aún, en el caso del Consejo Ciudadano, en la construcción de una nueva figura con funciones sustantivas de articulación y toma de decisiones.

El Comité Ciudadano se debe integrar por 9 personas, salvo en los casos donde se hayan registrado más fórmulas para la contienda electoral (*Artículo 94*). Cada una debe de estar integrada por 5 personas, definiendo quien será el

presidente, el secretario y 3 vocales por orden de prelación, en ellas no puede haber más de 3 personas del mismo sexo con objeto de observar el principio de equidad de género. A la fórmula que obtenga el mayor número de votos en la elección se le otorgarán 5 integrantes del Comité Ciudadano, entre ellos al presidente de éste; a la que obtenga el segundo lugar, se le otorgarán 2 lugares en el Comité Ciudadano, conforme al orden de prelación y a las que obtengan el tercer y cuarto lugar se les otorgará un lugar dentro del comité que será ocupado por quien haya sido registrado como presidente de fórmula (artículo 112).

Para la organización interna y el cumplimiento de sus tareas y trabajos, el Comité Ciudadano asignará una coordinación o área de trabajo específica a cada uno de sus integrantes. Estas coordinaciones serán:

- Coordinación Interna,
- Coordinación de Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito,
- Coordinación de Desarrollo Social y Educación,
- Coordinación de Desarrollo Sustentable y Medio Ambiente,
- Coordinación de Presupuesto y Planeación Participativa y de Desarrollo Económico y Empleo,
- Coordinación de Desarrollo y Servicios Urbanos;
- Coordinación de Capacitación y Formación Ciudadana y de Comunicación y Cultura Cívica;
- Coordinación de Fomento a los Derechos Humanos;
- Coordinación de Fomento a la Transparencia y Acceso a la Información; Coordinación de Equidad y Género.

Y otras que el comité considere pertinentes (artículo 97).

Se prevé que las reuniones del Pleno del Comité Ciudadano se efectuarán por lo menos una vez cada 15 días, y serán convocadas por la mayoría simple de sus integrantes o por la coordinación interna. Los titulares de coordinaciones de

trabajo podrán convocar al pleno del Comité exclusivamente para desahogar asuntos relacionados con su coordinación (artículo 100).

A los representantes de manzana les corresponde la articulación de las unidades territoriales mínimas, que son las manzanas, debiendo coadyuvar en la supervisión y ejecución de obras sociales, así como en servicios y actividades proporcionadas por el gobierno con los Comités Ciudadanos (artículo 138). Se les otorgó la atribución de emitir opinión sobre la orientación del presupuesto participativo y canalizar demandas ciudadanas hacia los Comités Ciudadanos (artículo 139).

El Consejo Ciudadano Delegacional se presenta básicamente como una instancia de integración de distintos comités que sirve de intermediación entre éstos y los distintos órdenes del gobierno local, sin tener en realidad una función expresa en los procesos de la gestión que justifique su existencia o represente de algún modo un avance en la gestión local, como sería la organización de la agenda política local, el procesamiento de las demandas y la jerarquización de éstas.

En las últimas reformas a la ley se establecieron los lineamientos para implementar el “Presupuesto Participativo”. De acuerdo con el artículo 199 de la Ley el Presupuesto Participativo es aquel sobre el que los ciudadanos deciden respecto a su aplicación en las colonias que conforman al DF. Este ascenderá en forma anual entre el 1 y 3% de los presupuestos de egresos totales anuales de las Delegaciones que apruebe la ALDF. Los recursos serán independientes de los que las Delegaciones contemplen para acciones de gobierno o programas específicos de cualquier tipo que impliquen la participación de los ciudadanos en su administración, supervisión o ejercicio.

#### 4.1.5 Comparativo entre la Ley de 1998 y la reforma de 2010.

A efecto de destacar las peculiaridades de la legislación abrogada de 1998 y la vigente, reformada en 2010 -cuyo origen data de 2004- se presenta el siguiente comparativo:

<b>Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 21 de diciembre de 1998.</b>	<b>Reformas a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 17 de mayo de 2004), publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 27 de mayo de 2010.</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Marco referencial.</li></ul>	
El 21 de diciembre de 1998, por virtud del Decreto publicado en esa fecha en la Gaceta Oficial del DF, entra en vigor la nueva LPCDF dejando sin efectos la publicada en 1995, conforme a la Exposición de Motivos de la referida ley se señaló que derivado de la Ley de 1995, se eligieron en diciembre de ese mismo año Consejos Ciudadanos los cuales dos años más tarde, en	La LPCDF de 2004, ha sido modificada en diversas ocasiones, es hasta noviembre de 2009, cuando tuvo lugar el debate sobre una nueva figura de representación ciudadana que sucediera a los Comités Vecinales, la incorporación de los Comités Ciudadanos y el Consejo Ciudadano; la inclusión de la Red de Contraloría Ciudadana y la Asamblea

<p>agosto de 1997, dejaron de existir, con la intención de devolver a los ciudadanos su derecho legítimo de contar con un espacio de participación y representación ciudadana efectiva que sirviera de contrapeso de los actos de la autoridad que afectaran su vida cotidiana.</p>	<p>Ciudadana, las cuales en atención de la Exposición de Motivos<sup>146</sup>, servirían para facilitar el acercamiento de la sociedad con sus representantes; respetar las tradiciones, usos y costumbres de la colonia, barrio o pueblo; propiciar los principios de confianza y reconocimiento al esfuerzo ciudadano del vecino, entre otros objetivos planteados para justificar la reforma propuesta, así se publicó el 27 de mayo de 2010.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Títulos en la ley de 1998.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Títulos en la ley vigente.</li> </ul>
<p>TÍTULO PRIMERO Disposiciones generales (<i>Artículos 1-5</i>)</p> <p>TÍTULO SEGUNDO De los habitantes y ciudadanos del Distrito Federal (<i>Artículos 6-13</i>)</p> <p>TÍTULO TERCERO De los instrumentos de participación</p>	<p>TÍTULO PRIMERO Disposiciones generales (<i>Artículos 1-6</i>)</p> <p>TÍTULO SEGUNDO De los habitantes, vecinos y ciudadanos del Distrito Federal (<i>Artículos 7-13</i>)</p> <p>TÍTULO TERCERO De las autoridades (<i>Artículos 14-16</i>)</p>

<sup>146</sup> Al respecto se encuentra disponible el siguiente enlace: <http://www.aldf.gob.mx/buscador-909-1.html?cx=010748732242855349363%3Aqxr3lvocmc&cof=FORID%3A10&ie=UTF&q=INICIATIVA+CON+PROYECTO+DE+DECRETO+POR+EL+QUE+SE+REFORMAN+LOS+ART%CD+CULOS+DE+LA+LEY+DE+PARTICIPACI%D3N+CIUDADANA+DEL+DISTRITO+FEDERAL%2C>, fecha de consulta 22 de septiembre de 2014.

<p>ciudadana (<i>Artículos 13-79</i>) Plebiscito, Referéndum, Iniciativa Popular, Consulta Vecinal, Colaboración Vecinal, De las unidades de quejas y denuncias, Difusión Pública, Audiencia Pública, Recorridos del titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial</p> <p>TÍTULO CUARTO</p> <p>De representación vecinal (<i>Artículos 80-112</i>)</p>	<p>TÍTULO CUARTO</p> <p>De los instrumentos de participación ciudadana (<i>Artículos 17-90</i>) Plebiscito, referéndum, iniciativa popular, consulta ciudadana, colaboración ciudadana, rendición de cuentas, difusión pública, red de contralorías ciudadanas, audiencia pública, recorridos del jefe delegacional, organizaciones ciudadanas y asambleas ciudadanas</p> <p>TÍTULO QUINTO</p> <p>De la representación ciudadana (<i>Artículos 91-128</i>)</p> <p>TÍTULO SEXTO</p> <p>De los Consejos Ciudadanos delegacionales (<i>Artículos 129-135</i>)</p> <p>TÍTULO SÉPTIMO</p> <p>De los representantes de manzana (<i>Artículos 136-140</i>)</p> <p>TÍTULO OCTAVO</p> <p>De la representación en los pueblos y barrios originarios (<i>Artículos 141-148</i>)</p>
---	--



	<p style="text-align: center;">TÍTULO NOVENO Del funcionamiento y operación de los Comités Ciudadanos (149-226)</p> <p style="text-align: center;">TÍTULO DÉCIMO De los consejos del pueblo (<i>Artículos</i> 227-230)</p> <p style="text-align: center;">TÍTULO DÉCIMO PRIMERO De los representantes de manzana (<i>Artículos</i> 231-234)</p> <p style="text-align: center;">TÍTULO DÉCIMO SEGUNDO (<i>Artículos</i> 235-261) De la organización y funcionamiento de los Consejos Ciudadanos Delegacionales</p>
<p style="text-align: center;"><u>Por lo que a esta investigación interesa, cabe destacar lo siguiente:</u></p>	
<p style="text-align: center;">• Apareció una nueva figura de representación ciudadana que sucediera a los Comités Vecinales, la incorporación de los Comités Ciudadanos, el Consejo Ciudadano, la figura del Representante de Manzana y se reconoce por primera vez la figura de Consejos de Pueblos</p>	
<p style="text-align: center;"><i>Artículo 4o.</i>-Los órganos de representación ciudadana serán los Comités Vecinales que se elijan en cada colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional en los términos de lo dispuesto por el Título Cuarto de esta Ley.</p>	<p style="text-align: center;"><i>Artículo 5.-</i> Son Órganos de Representación Ciudadana en las colonias del Distrito Federal: I. El Comité Ciudadano, II. El Consejo Ciudadano, III. El Consejo del pueblo, y IV. El Representante de manzana.</p>

•Inclusión de la Red de Contraloría Ciudadana y la Asamblea Ciudadana.

*Artículo 61.-* La red de contralorías ciudadanas es el instrumento de participación por el que los ciudadanos en general, los integrantes de los Comités Ciudadanos, el consejo del pueblo en coadyuvancia con la autoridad tradicional, de los Consejos Ciudadanos y de las organizaciones ciudadanas, voluntaria e individualmente, asumen el compromiso de colaborar de manera honorífica con la Administración Pública del Distrito Federal, para vigilar, supervisar y garantizar la transparencia, eficacia y eficiencia del gasto público.

*Artículo 80.-* La asamblea ciudadana será pública y abierta y se integrará con los habitantes de colonia, los que tendrán derecho a voz y con los ciudadanos de esta que cuenten con credencial de elector actualizada los que tendrán derecho a voz y voto. También se escuchará a personas cuya actividad económica y social se desarrolle en la colonia en la que pretendan participar.

•Se impulsó nuevamente la antigua figura del jefe de manzana.

*Artículo 231.-* La coordinación interna del Comité Ciudadano o del Consejo del Pueblo en coordinación con la autoridad tradicional convocará a las asambleas ciudadanas en donde habrá de designarse a los representantes de cada manzana.

La designación del Representante de Manzana se efectuará por el voto libre y directo de la mayoría de los ciudadanos de la manzana reunidos en la asamblea, quienes expresarán su votación de manera verbal y a mano alzada a favor del vecino de su preferencia para ocupar el cargo.

En caso de empate entre los vecinos propuestos como representantes de manzana se realizarán las rondas de votación necesarias para obtener un triunfador. Las designaciones de los representantes son definitivas e inatacables.

•Se crea la figura de Consejos de los Pueblos, anteriormente, sus funciones se absorbían por los Comités Vecinales.

<p style="text-align: center;"><i>Artículo 98.-</i>Los Comités Vecinales tendrán las siguientes funciones:</p> <p>I. Representar los intereses de los vecinos de su colonia;</p>	<p><i>Artículo 6.-</i> Para los efectos de esta Ley se entenderá por:</p> <p>I. Asambleas: a las Asambleas Ciudadanas;</p> <p>II. Asamblea Legislativa: a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;</p> <p>III. Autoridad Tradicional: Autoridad electa por los pueblos originarios de acuerdo a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales;</p> <p>IV. Colonia: La división territorial del Distrito Federal, que realiza el Instituto Electoral, para efectos de participación y representación ciudadana, que se hace con base en la identidad cultural, social, étnica, política, económica, geográfica, demográfica;</p> <p>V. Comités: a los Comités Ciudadanos;</p> <p><u>VI. Consejo del pueblo: al comité conformado en los pueblos originarios que mantienen la figura de autoridad tradicional de acuerdo a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales que se encuentran enlistados en el <i>Artículo</i> transitorio décimo tercero;</u></p> <p><i>Artículo 143.-</i> El Consejo del pueblo tendrá las siguientes funciones:</p> <p>I. Mantener vinculación estrecha con la autoridad tradicional correspondiente en el</p>
--	---

<p>II. Conocer, integrar, analizar y gestionar las demandas y las propuestas que les presenten los ciudadanos de su colonia, barrio, <u>pueblo</u> o unidad habitacional;</p> <p>III. Conocer y dar a conocer a los habitantes de su área de actuación, las acciones de gobierno que sean de interés general para la comunidad;</p> <p>IV. Dar seguimiento a las propuestas y demandas que formulen los vecinos de su colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional ante el órgano político administrativo de la demarcación territorial;</p>	<p>pueblo originario;</p> <p>II. Representar los intereses colectivos de las y los habitantes de los pueblos originarios, así como conocer, integrar, analizar y promover las soluciones a las demandas o propuestas de los vecinos en su comunidad;</p> <p>III. Elaborar, y proponer programas y proyectos de desarrollo comunitario integral en su ámbito territorial en coadyuvancia con la autoridad tradicional;</p> <p>IV. Coadyuvar en la ejecución de los programas de desarrollo en los términos establecidos en la legislación correspondiente;</p> <p>V. Participar junto con la autoridad tradicional en la elaboración de diagnósticos y propuestas de desarrollo integral para el ámbito territorial del pueblo correspondiente, que deberán ser aprobados por la Asamblea Ciudadana, los que podrán ser tomados en cuenta en la elaboración del presupuesto para la demarcación territorial y para el Programa de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal;</p> <p>VI. Dar seguimiento a los acuerdos de la Asamblea Ciudadana;</p> <p>VII. Supervisar junto con la autoridad tradicional el desarrollo, ejecución de obras, servicios o actividades acordadas</p>
---	---

	<p>por la Asamblea Ciudadana.</p> <p>VIII. Conocer, evaluar y emitir opinión sobre los programas y servicios públicos prestados por la Administración Pública del Distrito Federal;</p> <p>IX. Desarrollar acciones de información, capacitación y educación cívica para promover la participación ciudadana junto con la autoridad tradicional;</p> <p>X. En coadyuvancia con la autoridad tradicional, promover la organización democrática de los habitantes para la resolución de los problemas colectivos;</p> <p>XI. Proponer, fomentar y promover junto con la autoridad tradicional el desarrollo de las actividades de las Comisiones de Apoyo Comunitario conformadas en la Asamblea Ciudadana;</p> <p>XII. Convocar y presidir en coadyuvancia con la autoridad tradicional las Asambleas Ciudadanas;</p> <p>XIII. Convocar y presidir en coadyuvancia con la autoridad tradicional las reuniones de trabajo temáticas y por zona;</p> <p>XIV. Emitir opinión sobre los programas de las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia;</p> <p>XV. Informar junto con la autoridad tradicional a la Asamblea Ciudadana sobre sus actividades y el cumplimiento de sus</p>
--	--

	<p>acuerdos;</p> <p>XVI. Recibir información por parte de las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal en términos de las leyes aplicables, así como los espacios físicos necesarios para realizar sus reuniones de trabajo;</p> <p>XVII. Establecer acuerdos con otros Consejos de los Pueblos para tratar temas de su demarcación;</p> <p>XVIII. Conformar junto con la autoridad tradicional a representantes por cada manzana del pueblo de acuerdo al título séptimo, y</p> <p>XIX. Las demás que le otorguen la presente ley y demás ordenamientos del Distrito Federal.</p>
<p>•Se introdujeron las organizaciones ciudadanas como instrumentos de participación ciudadana.</p>	
<p><i>Artículo 3o.-</i> Los Instrumentos de la Participación Ciudadana son:</p> <p>I. Plebiscito;</p> <p>II. Referéndum;</p> <p>III. Iniciativa Popular;</p> <p>IV. Consulta vecinal;</p> <p>V. Colaboración Vecinal;</p> <p>VI. Unidades de Quejas y</p>	<p><i>Artículo 4.-</i> Son instrumentos de Participación Ciudadana:</p> <p>I. Plebiscito;</p> <p>II. Referéndum;</p> <p>III. Iniciativa Popular;</p> <p>IV. Consulta Ciudadana;</p> <p>V. Colaboración Ciudadana;</p> <p>VI. Rendición de Cuentas;</p>

<p>Denuncias; VII. Difusión Pública; VIII. Audiencia Pública; y IX. Recorridos del titular del órgano político administrativo de la demarcación Territorial.</p>	<p>VII. Difusión Pública; VIII. Red de Contralorías Ciudadanas; IX. Audiencia Pública; X. Recorridos del Jefe Delegacional; XI. <u>Organizaciones ciudadanas</u>, y XII. Asamblea Ciudadana.</p>
<p>•El ámbito territorial para elección, pasó de unidades territoriales en el caso de los Comités Vecinales, a colonias y pueblos originarios para los Comités Ciudadanos; con objeto de particularizar así el conocimiento que tendría cada consejero de los asuntos de su ámbito espacial.</p>	
<p><i>Artículo 89.</i>-La convocatoria a elecciones vecinales será expedida por el Instituto Electoral del Distrito Federal con la anticipación de por lo menos noventa días anteriores al día en que se verifique la elección y deberá contener como mínimo lo siguiente;</p> <p>I. Unidades territoriales por cada una de las demarcaciones territoriales;</p> <p>II. Número de integrantes del Comité Vecinal para cada unidad territorial;</p> <p>III. Requisitos y plazo para el</p>	<p><i>Artículo 91.</i>- El Comité Ciudadano es el órgano de representación ciudadana de la colonia.</p> <p><i>Artículo 92.</i>- En cada colonia se elegirá un Comité Ciudadano conformado por nueve integrantes, salvo lo dispuesto en el inciso i) del párrafo segundo del <i>Artículo 112</i> de esta Ley.</p> <p>En el caso de los Consejos de los Pueblos, el ámbito territorial para la elección será el que corresponda al pueblo originario enlistado en el Transitorio Décimo Tercero.</p>



<p>registro de planillas; y IV. Periodo de campaña y día de la elección.</p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se observa un cambio de denominación, de Comités Vecinales a Comités Ciudadanos, sin que esto se traduzca en una modificación de funciones y capacidades; estas continúan siendo las mismas atribuciones restringidas (consulta, emisión de opiniones, elaboración de diagnósticos, supervisión de acciones y programas, intermediación con las autoridades, etcétera) sin carácter vinculatorio, a las que se suman ahora las de instrumentar las decisiones de las Asambleas Ciudadanas y dar seguimiento a los acuerdos que de éstas emanen (se subrayan similitudes).</li> </ul>	
<p><i>Artículo 80.-</i> Los Comités Vecinales son órganos de representación ciudadana que tienen como función principal relacionar a los habitantes del entorno en que hayan sido electos con los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales para la supervisión, evaluación, y gestión de las demandas ciudadanas en temas relativos a servicios públicos, modificaciones al uso de suelo,</p>	<p><i>Artículo 91.-</i> El Comité Ciudadano es el órgano de representación ciudadana de la colonia.</p>

<p>aprovechamiento de la vía pública, verificación de programas de seguridad pública, verificación de giros mercantiles, en el ámbito y competencia de los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales. Esto mantiene a los ciudadanos y a los miembros de los comités sin la posibilidad de intervenir en los procesos decisorios y representa por ello una limitante para la construcción de ciudadanía.</p> <p><i>Artículo 98.-</i> Los Comités Vecinales tendrán las siguientes funciones:</p> <p>I. <u>Representar los intereses de los vecinos de su colonia;</u></p> <p>II. <u>Conocer, integrar, analizar y gestionar las demandas y las propuestas que les presenten los ciudadanos de su colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional;</u></p> <p>III. Conocer y dar a conocer a los habitantes de su área de actuación, las acciones de gobierno que sean de interés general para la comunidad;</p> <p>IV. Dar seguimiento a las</p>	<p><i>Artículo 93.-</i> El Comité Ciudadano tendrá las siguientes atribuciones:</p> <p>I. <u>Representar los intereses colectivos de los habitantes de la colonia, así como conocer, integrar, analizar y promover las soluciones a las demandas o propuestas de los vecinos de su colonia;</u></p> <p>II. Instrumentar las decisiones de la Asamblea Ciudadana;</p> <p>III. Elaborar, y proponer programas y proyectos de desarrollo comunitario en su ámbito territorial;</p> <p>IV. Coadyuvar en la ejecución de los programas de desarrollo en los términos establecidos en la legislación correspondiente;</p> <p>V. Participar en la elaboración de</p>
--	---

<p>propuestas y demandas que formulen los vecinos de su colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional ante el órgano político administrativo de la demarcación territorial;</p> <p>V. Convocar a la comunidad para coadyuvar en el desarrollo y ejecución de obras, servicios o actividades de interés para la Colonia, Barrio, Pueblo o Unidad Habitacional;</p> <p>VI. Participar, en su nivel de actuación, en la elaboración de un diagnóstico de la colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional, para que puedan ser tomados en cuenta en la elaboración del presupuesto del órgano político administrativo de la demarcación territorial;</p> <p>VII. Desarrollar acciones de información, capacitación y educación cívica que se consideren convenientes a fin de fortalecer su papel como instancia de representación vecinal;</p> <p>VIII. Ser un vínculo entre los habitantes y los órganos político</p>	<p>diagnósticos y propuestas de desarrollo integral para la colonia, que deberán ser aprobados por la asamblea ciudadana, los que podrán ser tomados en cuenta en términos de los Artículos 83 y 84 de la presente Ley, para la elaboración del presupuesto para la demarcación territorial y para el Programa de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal;</p> <p>VI. Dar seguimiento a los acuerdos de la asamblea ciudadana;</p> <p>VII. Supervisar el desarrollo, ejecución de obras, servicios o actividades acordadas por la asamblea ciudadana para la colonia;</p> <p>VIII. Conocer, evaluar y emitir opinión sobre los programas y servicios públicos prestados por la Administración Pública del Distrito Federal;</p> <p>IX. Desarrollar acciones de información, capacitación y educación cívica para promover la participación ciudadana;</p> <p>X. Promover la organización democrática de los habitantes para la resolución de los problemas colectivos;</p> <p>XI. Proponer, fomentar y coordinar la integración y el desarrollo de las actividades de las comisiones de apoyo comunitario conformadas en la asamblea ciudadana;</p>
--	--

<p>administrativos de las demarcaciones territoriales;</p> <p>IX. Promover la organización, participación y la colaboración ciudadana en su entorno;</p> <p>X. Organizar estudios e investigaciones sociales y foros sobre los temas y problemas de mayor interés para la comunidad a la que representan;</p> <p><u>XI. Desarrollar acciones de información, capacitación y educación tendientes a promover la participación ciudadana;</u></p> <p>XII. Promover y fomentar la organización democrática e incluyente de los comités de trabajo que, dependiendo de las características de su territorio formen los vecinos de su demarcación territorial;</p> <p>XIII. Conocer y emitir opinión sobre los programas de trabajo y servicios públicos; y</p> <p>XIV. Las demás que esta y otras leyes les otorguen.</p>	<p>XII. Convocar y presidir las asambleas ciudadanas;</p> <p>XIII. Convocar y presidir reuniones de trabajo temáticas y por zona;</p> <p>XIV. Emitir opinión y supervisar los programas de las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia;</p> <p>XV. Informar a la asamblea ciudadana sobre sus actividades y el cumplimiento de sus acuerdos;</p> <p>XVI. Recibir información por parte de las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal en términos de las leyes aplicables, así como los espacios físicos necesarios para realizar sus reuniones de trabajo;</p> <p>XVII. Establecer acuerdos con otros Comités Ciudadanos para tratar temas de su demarcación;</p> <p><u>XVIII. Recibir capacitación, asesoría y educación en términos del <i>Artículo 16</i> de la presente Ley;</u></p> <p>XIX. Representar a la asamblea ciudadana en los procesos que señalan los <i>Artículos 83 y 84</i> de esta Ley;</p> <p>XX. El Gobierno del Distrito Federal y los Jefes Delegacionales otorgarán las facilidades suficientes para la organización y reunión del Comité Ciudadano;</p> <p>XXI. Las demás que le otorguen la</p>
---	--

	presente ley y demás ordenamientos del Distrito Federal.
--	--

En la nueva Ley se introducen nuevos instrumentos de participación, valiosos por sí mismos: la rendición de cuentas, la red de contralorías ciudadanas, la participación colectiva, las organizaciones ciudadanas, la asamblea ciudadana y el presupuesto participativo que norman nuevas prácticas y amplían así el abanico de la participación (artículo 4).<sup>147</sup> Asimismo, se reconoció por vez primera la figura de Consejos de Pueblos, así se estableció la particularidad de la participación ciudadana en el caso de los pueblos originarios del DF (artículo 5).

Otro elemento novedoso es que se hace hincapié en la capacitación de los miembros de los distintos espacios de representación, atribución que se le ha asignado principalmente al Instituto Electoral del DF, organismo que tiene la obligación de presentar anualmente su programa de capacitación (artículo 16).

Se avanza (y en ese sentido es congruente con los lineamientos internacionales y con la Ley de Desarrollo Social) al reconocerse la participación como un derecho:

*“...de los ciudadanos y habitantes del Distrito Federal a intervenir y participar, individual o colectivamente, en las decisiones públicas, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno.” (artículo 2 LPCDF).*

---

<sup>147</sup> En 2006 la Dirección General de Participación Ciudadana refiere que las figuras de democracia directa o instrumentos de participación ciudadana son: medios con los cuales la ciudadanía dispone en forma individual o colectiva, para expresar su aprobación, rechazo, opinión, propuestas, colaboración, quejas, denuncias, recibir información y en general expresar su voluntad respecto de asuntos de interés general.

La Asamblea Ciudadana aparece con atribuciones importantes, dado que se establece su capacidad para decidir sobre el destino de una proporción del presupuesto de las Delegaciones en materia de obras y servicios públicos, equipamiento e infraestructura urbana y prevención del delito; así como para participar en la definición de acciones prioritarias de atención a las colonias de la demarcación y sobre la forma de aplicación de los recursos (artículos 83 y 84), además de tener también la atribución de realizar consultas entre la ciudadanía en función de las áreas mencionadas.

La participación en la decisión sobre las asignaciones presupuestales en las proporciones y materias mencionadas, son una novedad en este instrumento que refiere a un ejercicio de presupuesto participativo, realizado bajo los lineamientos de las consultas públicas a la ciudadanía.

Se estipuló que las resoluciones de la Asamblea Ciudadana tendrán un carácter obligatorio tanto para el Comité Ciudadano como para los vecinos de las colonias que correspondan (artículo 86).

Por lo que hace a la participación colectiva y las organizaciones ciudadanas, se trata del reconocimiento novedoso en el ámbito de esta ley, de otros sujetos colectivos organizados en forma diferente a los Comités y Consejos Ciudadanos.

Aunque la Ley es muy vaga con relación a estas organizaciones, lo cierto es que existe el reconocimiento a organizaciones sociales o civiles que hayan sido creadas para asisitir problemáticas diversas ligadas al ámbito territorial, defendiendo intereses de sus miembros o de la ciudadanía en general y orientando sus actividades al mejoramiento de la calidad de vida de la ciudadanía y a fortalecer la cultura ciudadana. Estas organizaciones deben estar debidamente registradas, lo que restringe su participación, y sólo así pueden tomar parte en los

asuntos de interés común ya sea en el ámbito de las asambleas ciudadanas o formando parte de los Consejos Ciudadanos.

Por lo que hace a los órganos de representación ciudadana en el DF, cabe señalar lo siguiente:

Con relación a los Comités Ciudadanos (artículos 5, 91, 92 y 93 de la LPCDF), lo que se registra es básicamente un cambio de denominación, de Comités Vecinales a Comités Ciudadanos, sin que esto se traduzca en una modificación de funciones y capacidades; estas continúan siendo las mismas atribuciones restringidas (consulta, emisión de opiniones, elaboración de diagnósticos, supervisión de acciones y programas, intermediación con las autoridades, etcétera) sin carácter vinculatorio, a las que se suman ahora las de instrumentar las decisiones de las Asambleas Ciudadanas y dar seguimiento a los acuerdos que de éstas emanen.

Esto mantiene a los ciudadanos y a los miembros de los comités sin la posibilidad de intervenir en los procesos decisorios y representa por ello una limitante para la construcción de ciudadanía.

En tanto que, los Consejos de los Pueblos y barrios originarios, son instancias de nueva creación, significativas por tratarse de la representación de entidades territoriales históricas y con fuerte presencia en el DF, que no habían sido reconocidas en otros instrumentos normativos locales.

Las funciones de estos consejos están orientadas a ser intermediarios entre las necesidades e intereses de los pueblos y barrios originarios y los gobiernos central y delegacional. De igual manera, son las instancias para la gestión de sus demandas y para la articulación con las autoridades tradicionales de estas entidades territoriales.

Deben representar los intereses colectivos de los habitantes de los pueblos originarios, así como conocer, integrar, analizar y promover las soluciones a las demandas o propuestas de los vecinos en su comunidad, elaborar y proponer programas y proyectos de desarrollo comunitario integral en su ámbito territorial en coadyuvancia con la autoridad tradicional; coadyuvar, participar en la elaboración de diagnósticos y otras propuestas, sin embargo ninguna de ellas da cuenta de las atribuciones sustantivas para estas instancias de representación.

La publicación de la reforma a la LPCDF de 2010 se debió en parte a que la ley de 2004 presentaba muchas deficiencias, entre otras, los mecanismos de operación, organización y facultades de los órganos de representación respecto a algunos puntos, especialmente frente al presupuesto participativo, así como de las instancias gubernamentales y a falta de un reglamento, la ley ha sufrido varias modificaciones a partir de su publicación. Lo más relevante es que se legisló en cuanto a la operación y el papel de los Comités Ciudadanos en relación al presupuesto participativo.

#### **4.1.6 Aspectos no considerados en la reforma de 2010.**

Una gran deficiencia de la Ley es que no reconoce otros sujetos de participación como son los Consejos de Administración y Vigilancia de los Programas de Mejoramiento Barrial y Unidades Habitacionales, los Comités de Administración Condominal, las Organizaciones Sociales y Civiles no registradas, asociaciones de transportistas, comerciantes, etcétera.

Para cualquier organización interesada en incidir en territorios determinados, tiene una importancia significativa constituirse formalmente, pues aunque con atribuciones limitadas tienen derecho a participar en la asambleas y Consejos Ciudadanos, recibir información por parte de los órganos de gobierno del Distrito Federal sobre el ejercicio de sus funciones; así como, sobre los planes,



programas, proyectos y acciones de gobierno; opinar respecto de éstos; presentar propuestas para las decisiones, planes, políticas, programas y acciones de los órganos de gobierno; recibir capacitación y participar en programas de educación y capacitación establecidos por el IEDF. Habrá que valorar que tantas logran el registro y además lo que ello implica en términos de gestión y confrontación a nivel de un territorio.

La participación sectorial y por áreas temáticas que han ocupado un lugar importante en la vida política urbana, permanecen ausentes en esta ley, lo que resulta una omisión importante en un instrumento normativo de carácter general que debiera incluir a la diversidad de prácticas participativas y de actores que las ejercen en la ciudad.

Aunque reconoce a las organizaciones ciudadanas, no establece una clara distinción entre las organizaciones sociales y civiles, como sí lo establece la Ley de Desarrollo Social (artículo 3), restringiendo su participación al hecho de que su ámbito de actuación esté vinculado a los intereses de una colonia, que en sus estatutos se incluya alguno de los objetivos establecidos en el artículo 77 de la Ley, además de prohibir promover, participar o llevar a cabo actividades de carácter proselitista o electoral en favor de persona, fórmula o partido político.

Desde luego que todas estas restricciones imposibilitan la participación de la mayoría de las organizaciones que existen, pues generalmente estas son de carácter sectorial, no están localizadas en una unidad territorial tan pequeña como una colonia, pocas están formalmente constituidas, aún cuando lo estén es difícil que sus estatutos contengan lo previsto por la ley y el hecho de prohibir hacer actividades proselitistas a favor de alguna persona, fórmula o partido político va en contra de sus derechos políticos.

El Comité Ciudadano ahora es un órgano de representación de una colonia o pueblo y no de unidad territorial, siempre y cuando no rebase los tres mil

habitantes, pues si es así se fracciona en el número de veces que sea necesario. La falta de información y el desconocimiento de los vecinos en este sentido ocasionó una gran cantidad de problemas a la hora de la elección, pues algunas fórmulas que ganaron vivían en otra sección, para votar era un problema pues no se identificaban en las listas.

A pesar de la importancia de la introducción de Consejos de los Pueblos y barrios originarios, cabe hacer notar que, en esta ley no son aún reconocidos estos consejos para el conjunto de los pueblos originarios del DF, sino únicamente para aquellos establecidos en 4 Delegaciones (Milpa Alta, Xochimilco, Tláhuac y Tlalpan), por lo cual éste es un déficit de esta legislación.<sup>148</sup>

Si bien, como se ha mencionado, la existencia de esta ley representa un logro importante para la validación y reglamentación de las prácticas participativas en la Ciudad, al otorgar a éstas un estatuto legal y normar el compromiso gubernamental, es evidente la necesidad de avanzar en las definiciones que contiene y en la precisión de los atributos que confiere, así como en el desarrollo de los vacíos que aún guarda y en la reglamentación de las funciones que asigna a los ámbitos de participación.

#### **4.2 Consejos Ciudadanos, y Consejo Económico y Social.**

Antes de analizar los consejos de referencia, resulta importante hacer hincapié en los modelos de participación ciudadana que se caracterizan por conformar grupos de ciudadanos organizados en pos de la democracia, al respecto el autor Reyna Lara indica de manera ejemplificativa:

---

<sup>148</sup> La referencia de esta idea se puede consultar en el documento “Límites, tensiones y retos de la participación ciudadana: las tendencias en los últimos años en la ciudad de México” a través del siguiente enlace de internet: <http://www.dgsc.go.cr/dgsc/documentos/cladxvii/sanchmej.pdf>, fecha de consulta 7 de febrero de 2015.

*“las asambleas populares, los cabildos abiertos, la rendición de cuentas, los Comités Ciudadanos, que en su generalidad son implementados a nivel local, y que se presentan en Estados Unidos, Bolivia, Colombia, Cuba, Ecuador y Venezuela.”<sup>149</sup>*

En ese sentido, y por lo que hace al actuar político de la ciudadanía, viene a lugar la siguiente observación:

*“Los roles democratizantes que desempeñan las organizaciones cívicas se basan tanto en los reclamos que formulan como en los apoyos que dan a lo ya instituido y en particular, por su vigencia en las instancias públicas de participación de la sociedad. Se materializan en tres campos distintos: a) los Consejos Ciudadanos sectoriales, b) los foros y consultas gubernamentales y c) los procesos electorales.*

*Respecto a los primeros, los actores analizados asumen posiciones críticas ante los espacios creados por el gobierno, tales como los consejeros ciudadanos de seguridad pública, de protección civil, de contraloría de los gobernantes, etcétera. Se les critica el procedimiento cupular y corporativo utilizado por los gobernantes para la designación de los participantes en ellos y su escasa representatividad, así como las posiciones progubernamentales que adoptan, relegando los intereses ciudadanos.”<sup>150</sup>*

---

<sup>149</sup> Reyna Lara, Mauricio, *op. cit.*, nota 117, p. 349.

<sup>150</sup> Isunza Vera, Ernesto y J. Olvera, Alberto, *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, Porrúa, México, 2006, p. 534.

Dichas organizaciones, no obstante los vicios que puedan conllevar, resultan contrapesos de equilibrio habituales en la gobernabilidad; sin embargo, el reto de funcionarios públicos y ciudadanos, conlleva estructurar y mantener cauces de participación constante, así como evaluación y poder de decisión conjunta.

#### **4.2.1 Consejos Ciudadanos Delegacionales.**

Al tomar en cuenta el devenir democrático en la Ciudad de México, es imprescindible incorporar en primer plano de consideración, la relación entre gobernantes y gobernados que permita la participación de éstos últimos más allá del voto.

El caso *sui generis* del DF es un claro ejemplo de que la capacidad de acción ante los asuntos públicos por parte de los ciudadanos, depende de un lugar y un tiempo específicos. Una vez promulgada la Independencia Mexicana, sus habitantes no tenían los mismos derechos que los del resto del país, ya que se constituyó sede de los poderes de la Nación, tomándose la decisión de no considerarlo Estado de la República y por lo tanto presumiéndose innecesario que tuviese Constitución Política propia.<sup>151</sup>

Establecida la autoridad de legislar de la entonces reciente ALDF, el 10 de junio de 1995, conforme a lo estipulado en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (en adelante EGDF), se promulgó la primera LPCDF, con la cual, se da lugar en noviembre de 1995, a la constitución y elección de los Consejos Ciudadanos.

---

<sup>151</sup>Reyes Garmendia, Ernesto Soto *et. al.*, “La ciudadanía en el Distrito Federal, identidad, participación e instituciones de gobierno: un modelo por armar” en Ramírez López, Rigoberto *et. al.* , “Entre la tradición y la modernidad, cultura política y participación ciudadana en el Distrito Federal”, México, Ed. Itaca, 2014, p. 184

De acuerdo con las modificaciones constitucionales realizadas en 1993 y lo estipulado en la LPCDF de 1995, los Consejos Ciudadanos —como órganos de representación vecinal y de participación ciudadana elegidos mediante sufragio directo en cada una de unidades delegacionales—, los cuales coexistieron con asociaciones de residentes por colonia y jefes de manzana, quedaron facultados para intervenir, en el ámbito de su demarcación territorial, en la gestión, supervisión, evaluación y aprobación, de aquellos programas de la administración pública del DF.<sup>152</sup>

Es decir, se les otorgaron facultades para consultar y aprobar el Programa Operativo Anual de las Delegaciones, representar a la ciudadanía ante autoridades administrativas centrales y locales, así como para apoyar el desarrollo de los programas delegacionales en materia de seguridad pública, limpia, agua, alumbrado, etcétera, así como en programas de protección civil, atención social de servicios comunitarios, deportivos y culturales.<sup>153</sup>

En este sentido, aunque la reforma política del DF, iniciada con las modificaciones constitucionales de 1993 y cristalizada en el EGDF de 1994 y la LPCDF de 1995, permitió una apertura en los canales de representación y de participación ciudadana de la capital, la estructura jurídico-política del gobierno capitalino conservó sus rasgos distintivos tradicionales.<sup>154</sup>

En 1996 se modifica el Artículo 122 Constitucional y el Estatuto de Gobierno, anulándose los Consejos Ciudadanos. El 21 de diciembre de 1998, por virtud del Decreto publicado en esa fecha en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, entra en vigor la segunda Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal

---

<sup>152</sup> Woldenberg, José, “La reforma política del Distrito Federal en 1993”, en Álvarez E., Lucía (coord.), *Participación y democracia en la ciudad de México*, México, La Jornada Ediciones-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM, 1997, p. 183.

<sup>153</sup> *Historia y cultura política de la participación ciudadana en la Ciudad de México: entre los condicionamientos del sistema y el ensueño cívico*, [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-00632004000100002&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-00632004000100002&script=sci_arttext)

<sup>154</sup> Peschard Jacqueline, “La reforma política del Distrito Federal después de 1994” en Lucía Álvarez E. (coord.), *Participación y democracia en la Ciudad de México*, La Jornada Ediciones - Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM, México, 1997, p. 225 y 228.

dejando sin efectos la publicada en 1995. La Exposición de Motivos de la referida Ley, señaló que derivado de la Ley de Participación de 1995, se eligieron en diciembre de ese mismo año Consejos Ciudadanos, los cuales dos años más tarde, en agosto de 1997, dejaron de existir.<sup>155</sup>

Como se ha mencionado anteriormente, es hasta noviembre de 2009, cuando tuvo lugar el debate sobre la antigua figura de representación ciudadana que sucediera a los Comités Vecinales, la incorporación de los Comités Ciudadanos y el Consejo Ciudadano; la inclusión de la Red de Contraloría Ciudadana y la Asamblea Ciudadana, las cuales en atención de la exposición de motivos<sup>156</sup>, servirían para facilitar el acercamiento de la sociedad con sus representantes; respetar las tradiciones, usos y costumbres de la colonia, barrio o pueblo; propiciar los principios de confianza y reconocimiento al esfuerzo ciudadano del vecino, entre otros objetivos planteados para justificar la reforma propuesta, la cual se publicó el 27 de mayo de 2010.

Resulta ser entonces un recurso que vincula a los organizadores locales de las colonias y pueblos originarios, los ejecutores de las organizaciones registradas formalmente y los mandos en los pueblos originarios; que se coordinan con los mandos de cada una de las 16 demarcaciones territoriales en que se divide el DF.<sup>157</sup>

Dicho en otras palabras, es:

*“(...) Otro de los órganos de representación ciudadana, es la instancia de carácter consultivo y de coordinación de los Comités Ciudadanos y las organizaciones ciudadanas con las autoridades de las 16*

---

<sup>155</sup> <http://aldf.gob.mx/archivo-0de07c8c4b274635858d6a29457bc7ca.pdf> consultado el 24 de febrero de 2016.

<sup>156</sup> *op. cit.*, nota 146.

<sup>157</sup> <http://www.iedf.org.mx/index.php/menuiorganizaciones-de-representacion> consultado el 20 de febrero de 2016.

*demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal. Se conforma en cada delegación con el coordinador interno de cada uno de los Comités Ciudadanos o Consejos de los Pueblos y con el representante legal de las organizaciones ciudadanas que tengan domicilio en la colonia y estén registradas ante el Instituto Electoral del Distrito Federal.*<sup>158</sup>

Los Consejos Ciudadanos Delegacionales están regulados por la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal en el título sexto (artículos 129 a 135) y décimo segundo (235 a 261); a continuación hace una referencia a su contenido:

Se instalarán durante el mes de enero del año inmediato posterior al que tenga verificativo la jornada electiva de los Comités Ciudadanos. La convocatoria para su instalación y la designación de sus integrantes estará a cargo del Instituto Electoral.

#### Atribuciones del Pleno del Consejo Ciudadano Delegacional

1. Emitir opinión sobre programas y políticas a aplicarse en el DF y en la demarcación territorial correspondiente;
2. Informar a las autoridades del DF y de la demarcación territorial que corresponda sobre los problemas que afecten a sus representados;
3. Proponer soluciones y medidas para mejorar la prestación de los servicios públicos y privados, así como sugerir nuevos servicios;

---

<sup>158</sup> Sánchez, Alfonso, *op. cit.*, nota 133.

4. Informar a cada uno de los Comités Ciudadanos sobre sus actividades y el cumplimiento de sus acuerdos;
5. Conocer y opinar sobre los anteproyectos de presupuesto de egresos de las Delegaciones;
6. Participar en las consultas públicas que establece la Ley;
7. Conocer y opinar sobre el Programa Operativo y el Programa Operativo Anual de la Delegación correspondiente;
8. Conocer y opinar sobre los informes trimestrales que acerca del ejercicio de sus atribuciones les presente el jefe delegacional en los meses de marzo, junio, octubre y diciembre;
9. Solicitar información a las autoridades delegacionales para el mejor desempeño de sus atribuciones;
10. Solicitar la presencia de servidores públicos delegacionales;
11. Recibir, en los meses de marzo, junio, octubre y diciembre, la visita del jefe delegacional para que exponga su informe trimestral;

Los Consejos Ciudadanos Delegacionales funcionarán en Pleno o en Comisiones de Trabajo, el Pleno de los Consejos Ciudadanos designará, de entre sus integrantes y por mayoría de votos de los coordinadores de los Comités Ciudadanos y de los Consejos de los Pueblos, a una mesa directiva formada por un presidente y cinco vocales, quienes estarán encargados de dirigir las sesiones y representar al Consejo. La mesa directiva se renovará en forma anual.



El Instituto Electoral es el órgano encargado de instrumentar la elección de la Mesa Directiva, a las sesiones de los Consejos Ciudadanos podrá asistir cualquier ciudadano que así lo desee, Para el mejor funcionamiento y operación de los Consejos Ciudadanos, se conformarán comisiones de trabajo por tema y/o territorio, considerando, al efecto, la división territorial de cada una de las Delegaciones.

Las comisiones de trabajo por tema serán, cuando menos, las de seguridad pública, servicios e infraestructura urbana, medio ambiente, transparencia y rendición de cuentas, economía y empleo, vida comunitaria, vivienda y asuntos internos.

Aun cuando el cargo es honorífico, los Consejos Ciudadanos Delegacionales recibirán por parte de las autoridades las facilidades necesarias para el desempeño de sus funciones. Así mismo, a través del Instituto Electoral, recibirán los espacios y apoyos materiales indispensables para la ejecución de sus labores. La Asamblea Legislativa está obligada a incluir en el presupuesto del Instituto Electoral los recursos económicos necesarios para hacer efectivo dicho derecho.

Para la instalación de los Consejos Ciudadanos Delegacionales el Instituto Electoral emitirá y publicará la convocatoria respectiva durante los primeros quince días del mes de diciembre del año de la elección de los Comités Ciudadanos y los Consejos del Pueblo.

Las mesas directivas de las comisiones de trabajo elaborarán un plan anual de labores donde se consideren las acciones prioritarias, metas y objetivos, así como las resoluciones y propuestas que decidan formular al pleno. El pleno del Consejo evaluará el plan de trabajo y el grado de desarrollo de las comisiones.

En este punto se concluye la referencia a la regulación de los Consejos Ciudadanos Delegacionales.

Ahora bien, es de hacer notar la poca difusión pública en cuanto a la materialización de las actividades de los Consejos Ciudadanos Delegacionales, ya que sólo algunos la llevan a cabo (7 consejos), por cierto de una manera discontinua y carente de formalidad, principalmente a través de la red social por internet denominada “facebook”, razón por la cual no se vierten en este trabajo.

A continuación se plasman algunas referencias públicas oficiales al respecto:

El Instituto Electoral del DF, realiza publicaciones de manera esporádica en cuanto a la renovación del listado de los integrantes del Consejo Ciudadano Delegacional.<sup>159</sup>

En el documento que integra los resultados del “Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales”<sup>160</sup>, se señaló que para el año de 2013, existían 13 Consejos Ciudadanos en el DF. De lo cual cabe hacer notar, formalmente debían haber existido 16.

En el año 2014, el Instituto Electoral del Distrito Federal publicó el documento “*Relación de proyectos seleccionados por los Consejos Ciudadanos Delegacionales*”<sup>161</sup>, el cual refleja un panorama general de la elección de los proyectos a los cuales se encausan tanto las acciones como el presupuesto asignado. A continuación se transcribe la información de referencia:

---

<sup>159</sup> *Listado de los integrantes del Consejo Ciudadano Delegacional*, <http://www.iedf.org.mx/index.php/9-uncategorised/1721-consejos-ciudadanos-delegacionales>, consultado el 22 de marzo de 2016.

<sup>160</sup> *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales*, [http://www.inegi.org.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/justicia/2013/CNGMD\\_2013/702825063559.pdf](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/justicia/2013/CNGMD_2013/702825063559.pdf), consultado el 19 de marzo de 2016.

<sup>161</sup> *Relación de proyectos seleccionados por los Consejos Ciudadanos Delegacionales*, <http://www.cuauhtemoc.cdmx.gob.mx/archivos/ccd.pdf>, consultado el 19 de marzo de 2016.

COLONIAS EN LAS QUE NO SE LLEVÓ A CABO LA CONSULTA CIUDADANA.

No	DISTRITO	DELEGACIÓN	COLONIA O PUEBLO	COMITÉ CIUDADANO O CONSEJO DEL PUEBLO	RUBRO GENERAL	PROYECTO ESPECÍFICO SELECCIONADO POR EL CCD
1	II	Gustavo A. Madero	La Purísima Ticomán (Barr)	05-111	Obras y Servicios	Banquetas
2	II	Gustavo A. Madero	Planetario Lindavista	05-137	Prevención del Delito	Luminarias
3	XXV	Álvaro Obregón	Canutillo (Aguascalientes)	10-037	Obras y Servicios	Remozamiento y Pintura en Fachadas
4	XXV	Álvaro Obregón	Emancipación del Pueblo	10-069	Obras y Servicios	Parque de Bolsillo
5	XXXII	Iztapalapa	Santa Cruz VII (U Hab)	07-209	Obras y Servicios	“Para una vida mejor” Impermeabilización y construcción de rejas perimetrales
6	XXXVII	Tlalpan	Tres Fuentes (U Hab)	12-182	Infraestructura Urbana	Reencarpetado

COLONIAS EN LAS QUE SE PRESENTÓ EMPATE ENTRE PROYECTOS.

No	DISTRITO	DELEGACIÓN	COLONIA O PUEBLO	COMITÉ CIUDADANO O CONSEJO DEL PUEBLO	RUBRO GENERAL	PROYECTO ESPECÍFICO SELECCIONADO POR EL CCD
1	XXV	Álvaro Obregón	Dos Ríos	10-053	Prevención del Delito	Luminarias de Baliza
2	XXV	Álvaro Obregón	El Mirador	10-062	Prevención del Delito	Luminarias de Baliza
3	XXV	Álvaro Obregón	Flor de María	10-072	Prevención del Delito	Alarmas Vecinales
4	III	Azcapotzalco	Ex - Hacienda El Rosario	02-027	Equipamiento	Paquete de Juegos Infantiles
5	V	Azcapotzalco	Demet (U Hab)	02-019	Equipamiento	Continuación de Pintura en la Colonia

6	XXX	Coyoacán	Infonavit Culhuacán Zona 1 (U Hab)	03-056	Obras y Servicios	1ª. Fase de Pintura en la Unidad
7	XXI	Cuajimalpa	Lomas de Memetla	04-031	Equipamiento	Centro de Salud T-I Memetla
8	XXI	Cuajimalpa	Portal del Sol	04-056	Equipamiento	Complemento de Instalación de Dovelas en paso peatonal
9	VII	Gustavo A. Madero	Tres Estrellas	05-189	Obras y Servicios	Asfalto Nuevo
10	VII	Gustavo A. Madero	Industrial II	05-224	Prevención del Delito	Luminaria
11	XXIV	Iztapalapa	El Prado	07-056	Prevención del Delito	Cámaras de Vigilancia (toda la Colonia)
12	IX	Miguel Hidalgo	5 de Mayo	16-087	Infraestructura Urbana	Guarniciones y Banquetas
13	XIV	Miguel Hidalgo	Del Bosque (Polanco)	16-026	Infraestructura Urbana	Pavimentación
14	XXXVIII	Tlalpan	Sauzales Cebadales (U Hab)	12-164	Prevención del Delito	Luminarias en toda la calle
15	XXXVI	Xochimilco	Los Cerrillos I	13-025	Obras y Servicios	Guarniciones, Banquetas y Luminarias

### COLONIAS EN LAS QUE NO SE REGISTRÓ OPINIÓN A FAVOR DE LOS PROYECTOS PARTICIPANTES

No	DISTRITO	DELEGACIÓN	COLONIA O PUEBLO	COMITÉ CIUDADANO O CONSEJO DEL PUEBLO	RUBRO GENERAL	PROYECTO ESPECÍFICO SELECCIONADO POR EL CCD
1	IX	Miguel Hidalgo	Campo Militar 1ª (Z Mil)	16-020	Prevención del Delito	Luminarias
2	XXXIX	Xochimilco	Altos Tepetlica	13-001	Prevención del Delito	Luminarias Solares

**Nota:** La elección de los proyectos específicos se llevó a cabo por los Consejos Ciudadanos Delegacionales, con fundamento en lo previsto por el Artículo Octavo Transitorio del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2014.

Resulta de utilidad la siguiente información al respecto publicada en el Tercer Informe de Gobierno de la Ciudad de México<sup>162</sup>:

*“Durante el ejercicio fiscal 2014, las Delegaciones ejercieron a través del Presupuesto Participativo 715.7 millones de pesos en los proyectos elegidos por la ciudadanía.*

*Para el ejercicio fiscal 2015 la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en cumplimiento con lo dispuesto en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, autorizó una previsión para las Delegaciones de 824 millones de pesos por concepto de Presupuesto Participativo, cantidad que corresponde al tres por ciento del presupuesto total asignado a las Delegaciones y que representa un incremento de ocho por ciento nominal respecto a lo aprobado el año anterior inmediato reportado, es decir 61 millones de pesos más que el año previo.*

*Los proyectos a los que son orientados los recursos fueron seleccionados por las y los ciudadanos, mediante asambleas en cada una de las 1 mil 792 colonias o pueblos. De entre los proyectos elegidos, destacan los rubros relacionados con equipamiento, infraestructura urbana, obras, servicios y prevención del delito.”*

---

<sup>162</sup> Tercer Informe de Gobierno de la Ciudad de México, p. 239, <http://www.informe.cdmx.gob.mx/wp-content/uploads/2015/09/Tercer-Informe-de-Gobierno.pdf>, consultado el 22 de marzo de 2016.

En 2015 se publicó un Informe estadístico sobre la renovación de las mesas directivas y secretarías ejecutivas de los Consejos Ciudadanos Delegacionales.<sup>163</sup>

Después de este somero análisis, se puede confirmar que el Consejo Ciudadano Delegacional se presenta como una instancia de integración de distintos comités que sirve de intermediación entre éstos y los distintos órdenes del gobierno local, sin tener en realidad una función expresa en los procesos de la gestión que justifique su existencia o represente de algún modo un avance en la gestión local, como sería la organización de la agenda política local, el procesamiento de las demandas y la jerarquización de éstas.

En cuanto a la conformación de la Ley de Participación Ciudadana en cuenta, es importante señalar que no está contemplada la renuncia de algún integrante de la Mesa Directiva del Consejo Ciudadano Delegacional, lo cual incluso ha sido motivo de demanda de juicio electoral.<sup>164</sup>

Finalmente, de facto, resulta complicada la obtención de los resultados esperados por la sociedad a partir de este recurso democrático, ya que por un lado los consejeros requieren contar con conocimientos técnicos que demandan formación especializada, y por otro, quedan supeditados al control gubernamental. Al respecto, se considera acertado el siguiente punto de vista:

*“Dado que la participación en estos organismos locales requiere mucho más tiempo, conocimiento y energía de la ciudadanía que la que se invierte en la votación,...*

---

<sup>163</sup> Informe estadístico sobre la renovación de las mesas directivas y secretarías ejecutivas de los Consejos Ciudadanos Delegacionales, [http://www.iedf.org.mx/secciones/participacion/orc/InformeFinalRenovaMesasDirectivasCCD\\_23012015.pdf](http://www.iedf.org.mx/secciones/participacion/orc/InformeFinalRenovaMesasDirectivasCCD_23012015.pdf), consultado el 22 de marzo de 2016.

<sup>164</sup> Resolución de demanda de juicio electoral promovida por Adriana Elvia Gómez de Anda en contra de la Dirección Distrital XVII del Instituto Electoral del Distrito Federal, EXPEDIENTE: TEDF-JEL-340/2015, [www.tedf.org.mx/files/328/sent.../2015-09-10\\_tedf-jel-340-2015.doc](http://www.tedf.org.mx/files/328/sent.../2015-09-10_tedf-jel-340-2015.doc), consultada el 22 de marzo de 2016.

*los prejuicios en la participación pueden conducir incluso a exclusiones sistemáticas.*<sup>165</sup>

#### **4.2.2 Consejo Económico y Social.**

En diciembre de 2009 se publicó la Ley del Consejo Económico y Social de la Ciudad de México, su artículo 3º señala que dicho Consejo se crea como:

*“(...) una instancia de representación y participación económica y social, con carácter consultivo, propositivo y decisorio, que coadyuva sólo con el Gobierno del Distrito Federal en la rectoría del desarrollo integral y sustentable, el fomento del crecimiento económico y el empleo, así como en una más justa distribución del ingreso y la riqueza, que permita el pleno ejercicio de la libertad y dignidad de los individuos, grupos y clases sociales que conforman el Distrito Federal, transitando hacia una economía que transforme la producción para impulsar la competitividad y el empleo.”*

Con fecha 30 de diciembre de 2009 se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, la Ley del Consejo Económico y Social de la Ciudad de México, de la cual se resume a continuación su Exposición de Motivos:

En aquel momento se consideraba la entidad federativa que más aportaba a la producción económica del país, además de estimarse como una de las mayores concentraciones urbanas mundiales, requería acción prioritaria preferente, al determinarse en ella las condiciones esenciales para la atracción de inversiones como lo son el nivel del capital humano, la infraestructura, el marco

---

<sup>165</sup> Fung, Archon y Olin Wright, *op. cit.*, nota 76, p. 221.

regulatorio, la calidad de los servicios públicos y privados, la provisión de incentivos y el tamaño del mercado interno.

Ya que la competencia por la atracción de inversiones se está dando a nivel de ciudades; resulta esencial que éstas desarrollen estrategias económicas que colaboren en su crecimiento aparejado a ciudades homólogas.

Por otro lado, existía el apremio a nivel urbe, de diseñar políticas sociales que transmitan los beneficios económicos de manera equitativa y armónica, con un enfoque de equidad de género y una perspectiva de respeto a los derechos humanos para contribuir al desarrollo de una colectividad más equilibrada económicamente.

Por lo cual, se creó el Consejo Económico y Social de la Ciudad de México. Este consejo es el órgano colegiado representativo del sector productivo, laboral, cultural, turístico, académico y civil con facultades para analizar, revisar y emitir recomendaciones de carácter vinculatorio respecto de la política económica y social del gobierno local. Incorporándose como un órgano de consulta obligada en materia de diseño de iniciativas de ley, políticas públicas y programas de carácter económico y social.

Cuenta con facultades para proponer y en algunos casos decidir la orientación de recursos fiscales para el financiamiento de programas y proyectos de carácter económico y social que detonen el impulso monetario.

Por medio de este instrumento el gobierno invierte recursos conjuntamente con el sector privado, para incrementar la competitividad de la Ciudad de México, la calidad de su infraestructura y sus servicios, para mejorar su ambiente de negocios. En ese sentido, el consejo es un asesor permanente en la implementación de las reformas administrativas que el Gobierno del DF llegue a



proponer a la ALDF y es también un activo supervisor de su ejecución y la medición de sus consecuencias.

Su participación también se refleja en el impulso de las micro, pequeñas y medianas empresas; así como en la promoción internacional de la ciudad en materia turística, cultural y de actividades comerciales.

Por otro lado, cabe hacer referencia a las siguientes particularidades de la Ley del Consejo Económico y Social de la Ciudad de México:

El artículo 15 de la Ley del Consejo Económico y Social de la Ciudad de México, dispone la conformación de un Fondo para el Desarrollo Económico y Social de la Ciudad de México; a efecto de materializar dicho fondo, se suscribió un fideicomiso, considerándose como el instrumento jurídico y financiero que permitirá el más eficaz, eficiente, expedito y transparente manejo de los recursos asignados.

La misión del consejo es motivar la intervención de los sectores sociales de manera que junto con el gobierno capitalino, formulen políticas públicas por medio de las cuales se alcance desarrollo económico de los gobernados.<sup>166</sup>

Su visión es consolidarse como espacio de consulta con participación ciudadana activa, con la infraestructura necesaria para formular propuestas y políticas que permitan el desarrollo económico y social de la ciudad.<sup>167</sup>

Se conforma de la siguiente manera:<sup>168</sup>

## Asamblea General

---

<sup>166</sup> <http://cescdmx.gob.mx/mision/> consultado el 19 de febrero de 2016.

<sup>167</sup> *Idem.*

<sup>168</sup> El fundamento legal de la información referida se puede consultar en el siguiente vínculo: [http://www.consejeria.df.gob.mx/portal\\_old/uploads/gacetas/4bc6a02702cb7.pdf](http://www.consejeria.df.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/4bc6a02702cb7.pdf), consultado el 16 de marzo de 2016.

Presidente Honorario  
Presidente Ejecutivo

Sector Empresarial  
Sector Académico  
Sector Sindical  
Sector Profesionistas Especializados  
Sector Sociedad Civil

Secretarios del Gobierno del Distrito Federal  
Delegados Políticos  
Legisladores de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal  
Legisladores Federales

Actualmente existen las siguientes comisiones en el consejo:<sup>169</sup>

- Ciudad Digital

En la cual la administración pública es líder integrador de las iniciativas y responsable de abatir la brecha digital.<sup>170</sup>

- Competitividad Social

Tiene la misión de participar en la aportación y asignación de recursos de naturaleza privada para sumarlos a los recursos públicos, con el fin de financiar

---

<sup>169</sup> <http://cescdmx.gob.mx/comisiones/>, consultado el 19 de febrero de 2016.

<sup>170</sup> *Artículo 5 de la Ley para el Desarrollo del Distrito Federal como Ciudad Digital y del Conocimiento*, [http://www.caepcm.df.gob.mx/doctos/transparencia2012/Art14fracI/Ley\\_ciudad\\_digital\\_df\\_07072014.pdf](http://www.caepcm.df.gob.mx/doctos/transparencia2012/Art14fracI/Ley_ciudad_digital_df_07072014.pdf), consultado el 16 de marzo de 2016.

políticas públicas, programas y proyectos orientados a mejorar la competitividad de la ciudad.<sup>171</sup>

- Economía y Servicios de Cuidado

La economía del cuidado está relacionada con el espacio donde la fuerza de trabajo es reproducida y mantenida, incluso las actividades que involucran la formación de los niños, las tareas generales del hogar y el cuidado de los enfermos o discapacitados. En este caso, se busca encauzar los bienes de este tipo, provistos por el sector público.<sup>172</sup>

- Industrias e Iniciativas Culturales

Por medio de la cual se busca estandarizar el gusto en términos de consumo cultural y control ideológico de los individuos, con lo que se privilegia a las formas de producción cultural de carácter empresarial y excluye las expresiones culturales que no han sido privatizadas por el derecho de autor.<sup>173</sup>

- Encadenamientos productivos

A partir de esta comisión se refuerzan los encadenamientos productivos locales asociados a la economía pública, privada y social de la ciudad.<sup>174</sup>

- Reordenamiento de mercados

---

<sup>171</sup> Artículo 51 de la Ley para el Desarrollo del Distrito Federal como Ciudad Digital y del Conocimiento, [http://www.caepccm.df.gob.mx/doctos/transparencia2012/Art14fracI/Ley\\_ciudad\\_digital\\_df\\_07072014.pdf](http://www.caepccm.df.gob.mx/doctos/transparencia2012/Art14fracI/Ley_ciudad_digital_df_07072014.pdf), consultado el 16 de marzo de 2016.

<sup>172</sup> Economía del cuidado y política económica: una aproximación a sus interrelaciones, [http://www.cepal.org/mujer/reuniones/mesa38/c\\_rodriguez.pdf](http://www.cepal.org/mujer/reuniones/mesa38/c_rodriguez.pdf), consultado el 16 de marzo de 2016.

<sup>173</sup> Industria Cultural vs Diversidad Cultural, <http://www.jornada.unam.mx/2004/10/10/mas-industria.html>, consultado el 16 de marzo de 2016.

<sup>174</sup> Tercera Asamblea General del Consejo Económico y Social de la Ciudad de México, <http://cescdmx.gob.mx/tercera-asamblea-general-del-consejo-economico-y-social-de-la-ciudad-de-mexico/>, consultado el 16 de marzo de 2016.

Por medio de la cual se contribuye a la supervisión del funcionamiento de tianguis y mercados sobre ruedas y aquellos comercios que tienen autorización o permisos para ejercer comercio en vía pública, permisos temporales para festividades y romerías y la incorporación al Programa de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública.<sup>175</sup>

- Movilidad sustentable

Resulta fundamental para su impulso, no sólo por los beneficios al ambiente, sino por las ventajas económicas, logísticas y viales que conlleva este tipo de movilidad.<sup>176</sup>

En cuanto al plano de los hechos, durante 2014 comenzó la integración formal del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de la Ciudad de México, y el proceso de construcción de la estructura orgánica y de gestión de recursos financieros y materiales. A partir del 1 de junio de 2015 dicho fondo cuenta con una estructura orgánica y presupuesto para el inicio de operaciones.<sup>177</sup>

Cabe hacer notar la trascendencia de este consejo, en cuanto al devenir económico en la Ciudad de México.

### **4.3 Subsecretaría de Participación Ciudadana del Gobierno de la Ciudad de México**

A partir del compromiso por parte del Gobierno del Distrito Federal, para promover la participación ciudadana en los asuntos públicos, se concibió el 1 de

---

<sup>175</sup> *Ordenamiento de tianguis y mercados sobre ruedas*, [http://www.tramitesyservicios.df.gob.mx/wb/TyS/ordenamiento\\_de\\_tianguis\\_y\\_mercados\\_sobre\\_ruedas](http://www.tramitesyservicios.df.gob.mx/wb/TyS/ordenamiento_de_tianguis_y_mercados_sobre_ruedas), consultado el 16 de marzo de 2016.

<sup>176</sup> *Presenta CES de CDMX programa de trabajo 2014*, [http://sedecodf.gob.mx/archivos/Programa\\_de\\_Tra\\_baj\\_CDMx\\_2014.pdf](http://sedecodf.gob.mx/archivos/Programa_de_Tra_baj_CDMx_2014.pdf), consultado el 16 de marzo de 2016.

<sup>177</sup> *Op. cit.* nota 160, p. 252

enero de 2001, la Dirección General de Participación Ciudadana. En 2007, con la modificación de la estructura orgánica de la Secretaría de Desarrollo Social, la Dirección General de Participación Ciudadana se transformó en Subsecretaría.<sup>178</sup>

Esta Unidad Administrativa, entre sus funciones no tiene asignada la prestación de algún servicio a la comunidad, ya que se concentra en coadyuvar, mediante la promoción y difusión a la comunidad de los diversos programas sociales del Gobierno del DF, con las dependencias y entidades que los operan.<sup>179</sup>

En ese sentido, la materialización de las ocupaciones de la Subsecretaría en cuenta, se lleva a cabo a través de políticas de participación ciudadana, coordinación de programas, integración de redes sociales que atiendan necesidades básicas, coadyuvar con los Comités Vecinales para realización de asambleas y facilitar a esta últimas su función manteniendo espacios de coordinación con las áreas gubernamentales correspondientes para garantizar la canalización de recursos, así como brindar información para elaborar el Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social.

Los programas principales al respecto son:

- Desarme voluntario

Por el cual se canjean armas por ayudas económicas y/o en especie a los ciudadanos que acuden voluntariamente a entregarlas.<sup>180</sup>

---

<sup>178</sup> El fundamento a esta aclaración puede ser consultado a través del siguiente enlace: *Manual de organización, Secretaría de Desarrollo Social, Subsecretaría de Participación Ciudadana*, [http://www.sds.df.gob.mx/art14/manuales/sspc/Organizacion\\_DIC\\_9\\_2007\\_SPC.pdf](http://www.sds.df.gob.mx/art14/manuales/sspc/Organizacion_DIC_9_2007_SPC.pdf), consultado el 20 de octubre de 2015.

<sup>179</sup> *Servicios, funciones, Subsecretaría de Participación Ciudadana, Gobierno de la Ciudad de México*, a través del siguiente enlace: <http://www.participacionciudadana.df.gob.mx/?q=node/11>, consultado el 20 de octubre de 2015.

<sup>180</sup> Adicionalmente, en la siguiente referencia se presentan resultados sobre el programa en cuenta, el acuerdo por medio del cual se autoriza, así como enlaces relacionados como el de intercambio de juguetes bélicos por didácticos: <http://www.participacionciudadana.df.gob.mx/?q=node/64>, consultado el 8 de marzo de 2016.

- Útiles y uniformes

A través de vales electrónicos, se da cumplimiento a la ley que establece el derecho a un paquete de útiles escolares por ciclo escolar y a la ley que establece el derecho a uniformes escolares gratuitos para todos los alumnos inscritos en escuelas públicas del DF, en los niveles preescolar, primaria, secundaria, educación especial e indígena.<sup>181</sup>

- Mejoramiento barrial

En este caso, el objetivo es el mejoramiento de los espacios públicos de los pueblos, barrios y colonias de la Ciudad de México, particularmente de aquellos que tengan altos grados de conflictividad social y/o degradación urbana o marginados.<sup>182</sup>

- Tu ciudad te requiere

Encauzado para fomentar la participación ciudadana en el mejoramiento y conservación del espacio público.<sup>183</sup>

- Acciones por Tepito

Busca disminuir la violencia familiar, mejorar los servicios públicos, el entorno urbano, rescatar espacios públicos y regenerar la vida social en la colonia Morelos, delegación Cuauhtémoc.<sup>184</sup>

---

<sup>181</sup> También se indica la logística de distribución, atención ciudadana y reglas de operación: <http://www.participacionciudadana.df.gob.mx/?q=node/62>, consultado el 8 de marzo de 2016.

<sup>182</sup> Asimismo pueden consultarse al respecto reglas, objetivos, requisitos, procedimientos, convocatorias, beneficiarios y boletines: <http://www.participacionciudadana.df.gob.mx/?q=node/63>, consultado el 8 de marzo de 2016.

<sup>183</sup> El vínculo referente a este punto, integra también el acuerdo por medio del cual se crea el programa, así como boletines relacionados: <http://www.participacionciudadana.df.gob.mx/?q=node/66>, consultado el 8 de marzo de 2016.

- Aliméntate

Uno más de los programas sociales en la Ciudad de México que tiene como objeto contribuir en el avance de la seguridad alimentaria, específicamente entre la población que se encuentra en condición de vulnerabilidad social.<sup>185</sup>

Por otro lado, la misión de esta Subsecretaría, es coadyuvar con el Gobierno del Distrito Federal en la construcción de una ciudad con equidad mediante la promoción y la instrumentación de las orientaciones y de las políticas de participación ciudadana; así como planear y coordinar los programas y proyectos que fomenten la participación ciudadana individual y colectiva, sustentada en una cultura de corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad.<sup>186</sup>

Ahora bien, sus líneas de acción son las siguientes:

**Participación de la sociedad civil:** Difusión respecto a instrumentos que puede utilizar la ciudadanía para participar en el desarrollo de su comunidad.

**Cultura ciudadana:** Se propicia el desarrollo de los gobernados integrándolos con el bienestar de su entorno.

**Vinculación institucional:** Utilización de los mecanismos establecidos formalmente, para lograr materialización de esfuerzos comunitarios de manera ordenada.

---

<sup>184</sup> Además de integrar la información de referencia, en este enlace se hace referencia a las acciones específicas a seguir, e información sobre visitar a Tepito: <http://www.participacionciudadana.df.gob.mx/?q=node/65>, consultado el 8 de marzo de 2016.

<sup>185</sup> En la siguiente referencia, se vincula el Acuerdo por medio del cual se crea al programa en cita, así como boletines a ese efecto: <http://www.participacionciudadana.df.gob.mx/?q=node/72>, consultado el 8 de marzo de 2016.

<sup>186</sup> *Acerca de la Subsecretaría de Participación Ciudadana*, a través del siguiente enlace: <http://www.participacionciudadana.cdmx.gob.mx/?q=node/8>, consultado el 9 de marzo de 2016.

**Desarrollo comunitario:** Elaboración de un diagnóstico de problemáticas comunes localmente y propuestas de solución, vinculando el contacto que genere participación ciudadana.

En cuanto a la materialización de las líneas de acción, cabe hacer mención que la Subsecretaría de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, forma parte de la coordinación del programa por medio del cual los trabajadores y sus familias, se ven beneficiados con viajes vacacionales.<sup>187</sup>

---

<sup>187</sup> *Op. cit.* nota 162. p. 279



## CONCLUSIONES

- a) Se han planteado diversas teorías en relación al ser del Estado y en particular en lo concerniente a su concepto, mismas que aun cuando tienen pretensión científica auténtica, alcanzan sólo un acierto parcial, debido a la complejidad del fenómeno estatal, y es que aunque sabemos que no sólo se puede hablar de territorio y población al analizar al Estado, ni podemos enfocarnos principalmente al gobierno o al orden jurídico como reflejos del poder para conocer su total esencia; será necesario analizar y sintetizar las partes relacionadas real y lógicamente.
  
- b) Es cierto que los objetivos perseguidos por la acción del Estado muestran una gran diversidad. Sin embargo, en toda posición que defiende la existencia del Estado, existe una razón de interés colectivo que justifica su existencia.
  
- c) Para determinar los elementos del Estado verdaderamente esenciales, es necesario precisar que entre la población y el territorio se mantenga una relación fija, pero esto no basta. Ya que dicho ente es esencialmente inmaterial, una entidad percibida por la inteligencia.
  
- d) Se consideran objetivos fundamentales del Estado mexicano salvaguardar la soberanía nacional y garantizar a sus habitantes el disfrute y ejercicio de sus derechos y libertades; por ende le corresponde asegurar y defender los derechos soberanos de la Nación, así como velar por el bienestar de sus habitantes y proteger los derechos del hombre y del ciudadano.
  
- e) La mayoría de los tratadistas del derecho constitucional y de las ciencias políticas coinciden en afirmar que la democracia representativa se encuentra en crisis, debido a diversos factores, principalmente al

debilitamiento de los vínculos entre ciudadanos y representantes políticos, ya que estos últimos responden más a los jefes de sus partidos que a la ciudadanía que los eligió, por lo que predomina no la democracia sino la partidocracia.

- f) El tema relativo al sistema representativo y democracia semidirecta, forma parte del debate académico.
- g) En el ámbito internacional ha cobrado fuerza la tendencia a incorporar en la mayoría de las Constituciones del mundo, el modelo de democracia directa o participativa que incluye formas de participación como el plebiscito, el referéndum, la revocación de mandato, y los consejos de participación ciudadana, como formas de control del ejercicio del poder público, y de participación institucionalizada e informada de la ciudadanía.
- h) El Derecho, precisa nuevos criterios para comprender mejor las realidades políticas que el mundo actual experimenta, así como para responder a la concepción metodológica mucho más amplia que existe hoy en su campo, por lo cual debe examinar las formas de Estado y de Gobierno, no sólo desde el ámbito jurídico, sino desde la óptica de otras disciplinas.
- i) El Estado Democrático distribuye y descentraliza el ejercicio del poder, mientras que el Estado Autoritario lo concentra.
- j) Los ciudadanos de la Ciudad de México están excluidos de la participación en las decisiones públicas en las estrategias públicas de carácter local relativas a las políticas sociales y políticas urbanas. Por lo que al no ser tomados en cuenta se generan conflictos sociales.

k) Respecto a la Ciudad de México, se concluye lo siguiente en cuanto al mejoramiento del fundamento institucional de los siguientes mecanismos de participación ciudadana:

**Plebiscito:** Delegar la facultad de aprobación del levantamiento de un plebiscito al órgano electoral local, donde la única restricción deberán ser los criterios establecidos actualmente en la legislación; instaurar en el marco legal cuestiones y decisiones de gobierno específicas en las que se convoque un plebiscito de forma automática y; conferir a la Asamblea Legislativa la facultad para detonar este mecanismo.

**Referéndum:** Conferir carácter vinculatorio a los resultados del referéndum; trasladar la facultad de aprobar la solicitud de referéndum al órgano electoral local, con las únicas restricciones que ya se establecen en la ley y tener en cuenta que otros actores puedan solicitar el acceso a este mecanismo.

**Iniciativa popular:** Allegar al ciudadano al proceso legislativo por medio de: audiencias públicas de las comisiones de la ALDF para convocar a la ciudadanía a deliberar sobre el contenido de los asuntos legislativos.

Por último a este respecto, para mejorar el ejercicio del presupuesto participativo como mecanismo de democracia directa; revertir los bajos niveles de votación mediante el perfeccionamiento y ampliación de la consulta ciudadana por medios electrónicos; corregir en el diseño legal las inconsistencias jurídicas de la asignación presupuestal con el fin de brindar certeza al porcentaje que se destina por colonia o pueblo originario; que los Comités Ciudadanos hagan uso eficaz de la figura de asambleas vecinales en las colonias, a fin de consensuar proyectos, difundir información jurídica y técnica de la ejecución de los mismos y minimizar de esta manera el desacuerdo al interior de las mismas e;

incrementar la difusión del mecanismo y su utilidad para resolver problemas públicos locales con la participación directa de los habitantes de cada colonia o pueblo originario.

## BIBLIOGRAFÍA

### IMPRESOS

#### LIBROS

1. ARNAÍZ AMIGO, Aurora, *El Estado y sus Fundamentos Institucionales*, Trillas, México, 1995.
2. ARNAÍZ AMIGO, Aurora, *El Estado y sus Fundamentos Institucionales*, Trillas, 2a. ed., México, 2007.
3. BASAVE FERNANDEZ DEL VALLE, Agustín. *Teoría del Estado: Fundamentos de Filosofía Política*, Trillas, México, 2005.
4. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, 12ª. ed., México, 1999.
5. CABRERA DIRCIO, Julio, *Estado y Democracia: un acercamiento a la revocación de mandato*, Universidad Autónoma del Estado de México, México, 2010.
6. CONCHA CANTÚ, Hugo, (coord.), *Sistema representativo y democracia semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002.
7. CRUZ GAYOSSO, Moisés y otros, *Teoría General del Estado*, México, Iure Editores, México, 2007.
8. FUNG, Archon y Olin Wright, Erik, Trad. Alvin Góngora, *Democracia en profundidad, nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión*, Universidad Nacional de Colombia, Colombia, 2003.
9. GALINDO CAMACHO, Miguel, *Teoría del Estado*, Porrúa, 4ª ed., México, 2001.
10. ISUNZA VERA, Ernesto y J. Olvera, Alberto, *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, Porrúa, México, 2006.
11. JEAN, Dabin, *Doctrina General del Estado*, Trad. Héctor González Uribe y Jesús Toral Moreno, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003.

12. KENNEDY, Ray, Trad. Reyes Vega, Rossana, *Democracia Directa y la tercera ola en América Latina, efectos de la toma popular de decisiones*, Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2007.
13. KELSEN, Hans, *Teoría General del Estado*, trad. de Luis Legaz Lacambra, Ediciones Coyoacán, México, 2004.
14. LINARES QUINTANA, Segundo Víctor. *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional*, Tomo I., Uthea, Buenos Aires, Argentina, 1953.
15. LLORET, Juan Sebastián y Garros Martínez, María Cristina (comp.), *Perspectivas sobre Derecho Ambiental y de la Sustentabilidad*, Ediciones Universidad Católica de Salta, Argentina, 2007.
16. MUÑOZ ARNAU, Juan Andrés. *Fines del Estado y Constitución en los comienzos del Siglo XXI*, Anzardi S.A., España, 2005.
17. PESCHARD JACQUELINE, "La reforma política del Distrito Federal después de 1994, en Álvarez E., Lucía (coord.), *Participación y democracia en la Ciudad de México*, La Jornada Ediciones - Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM, México, 1997.
18. PINOCHET UGARTE, Augusto, *Geopolítica*, Editorial Andrés Bello, 4ª. Ed., Chile, 1984.
19. PORRÚA PÉREZ, Francisco, *Teoría del Estado*, Porrúa, 31a. ed., México, 1999.
20. CARRÉ DE MALBERG, R., *Teoría General del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
21. ROJINA VILLEGAS, Rafael, *Compendio de Derecho Civil. Contratos*, Porrúa, 22 ed., México, 1993.
22. RAWLS, John. *Teoría de la justicia*, trad. por María Dolores González, Fondo de Cultura Económica, 7a ed., México, 2003.
23. REYNA LARA, Mauricio, *Estado Democrático de Derecho en México y sus Mecanismos de Participación Ciudadana. Análisis desde el derecho comparado*, Porrúa - Universidad Autónoma del Estado de México, México, 2010.
24. SERRA ROJAS, Andrés, *Teoría del Estado*, Porrúa, 15a. ed., México, 2000.
25. VÁZQUEZ, Rodolfo, *Teoría del Derecho*, Oxford University Press, México, 2008.

26. VERGOTTINI, Giuseppe de, trad. por Claudia Herrera, *Derecho Constitucional Comparado*, Universidad Autónoma del Estado de México, México, 2004.

27. WOLDENBERG, José, *La reforma política del Distrito Federal en 1993*, en Álvarez E., Lucía (coord.), *Participación y democracia en la Ciudad de México*, La Jornada Ediciones - Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de México, México, 1997.

28. ZIMMERMAN, F. Joseph, *Democracia Participativa. El resurgimiento del populismo*, Limusa, México, 1992.

## DICCIONARIOS

29. *Diccionario Jurídico Mexicano*, tomo III, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1983,

## PÁGINAS ELECTRONICAS

### LIBROS

30. AYALA SÁNCHEZ, Alfonso Coordinador, *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2014, Formato html, Disponible en Internet: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/8/3677/21.pdf>, ISBN 9786070258862.

31. HUERTA OCHOA, Karla, *El Control de la Constitucionalidad, análisis del artículo 105 constitucional*, núm.93, México, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletín/cont/93/art/art4.htm>.

32. KNEEN, Brewster, *El derecho a la alimentación, Grain*, España, enero de 2006, <https://www.grain.org/es/article/entries/1093-el-derecho-a-la-alimentacion>

33. RABELL GARCÍA, Enrique, “La inconstitucionalidad de leyes en México” en “La actualidad de la defensa de la Constitución, memoria del Coloquio Internacional de celebración del Sesquicentenario del Acta de Reformas Constitucionales de 1847, origen federal del juicio de amparo mexicano”, Suprema Corte de Justicia de la Nación – Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1997, p. 220, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/168/1.pdf>

## DICCIONARIOS

34. *Definición de iniciativa popular*, Definición abc, <http://www.definicionabc.com/politica/iniciativa-popular.php>.

35. *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, 22ª ed., España, 2001, [www.lema.rae.es/drae/?val=Estado](http://www.lema.rae.es/drae/?val=Estado)

## DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN

36. <http://www.dof.gob.mx/>

## SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA

37. <http://sjf.scjn.gob.mx/>

## GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL

38. <http://www.consejeria.df.gob.mx/>

## ARTÍCULOS CONSULTADOS

39. GUTIÉRREZ VICÉN, Carlos, *Sinopsis artículo 87, Constitución española*, <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=87&tipo=2>

40. *Historia y cultura política de la participación ciudadana en la Ciudad de México: entre los condicionamientos del sistema y el ensueño cívico*, [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-00632004000100002&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-00632004000100002&script=sci_arttext)

41. *Límites, tensiones y retos de la participación ciudadana: las tendencias en los últimos años en la ciudad de México*, a través del siguiente enlace de internet: <http://www.dgsc.go.cr/dgsc/documentos/cladxvii/Sanchmej.pdf>

42. *Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, <http://www.aldf.gob.mx/buscador9091.html?cx=010748732242855349363%3Aqxr3lviocmc&cof=FORID%3A10&ie=UTF&q=INICIATIVA+CON+PROYECTO+DE+DECRETO+POR+EL+QUE+SE+REFORMAN+LOS+ART%2DCULOS+DE+LA+LEY+DE+PARTICIPACI%2D3N+CIUDADANA+DEL+DISTRITO+FEDERAL%2C>

43. *Diagnóstico emitido por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal*, [http://www.evalua.df.gob.mx/files/recomendaciones/evaluaciones\\_finales/ev\\_part\\_ciu.pdf](http://www.evalua.df.gob.mx/files/recomendaciones/evaluaciones_finales/ev_part_ciu.pdf)

44. *Red de enlace vecinal ciudadana*, <http://www.redenlacevecinal.blogspot.mx/e>

45. *Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral, sobre la procedencia constitucional y legal de la Proyección de Principios de Doctrina 2002 que presenta el Partido Acción Nacional y que se adiciona al documento vigente de principios de doctrina*, octubre de 2002, p. 14., se puede consultar en el siguiente enlace: <http://www.ine.mx/documentos/TRANSP/docs/consejogeneral/acuerresol/03OCT02/031002rp3.htm>



46. *Reforma y adición a diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y expide la Ley de Participación Ciudadana, a cargo del diputado Alberto Esteva Salinas, del grupo parlamentario de Convergencia*, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2007/CDElectoral/pdf/19-LX.pdf>

47. *Achurra Moreno, Marta Itzel, La democracia participativa: sistema político-jurídico que posibilita la erradicación de la pobreza y de la desigualdad*, Se puede consultar en el siguiente enlace: <http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Democracia%20participativa%20contra%20la%20pobreza.pdf>

48. *Manual de organización, Secretaría de Desarrollo Social, Subsecretaría de Participación Ciudadana*, [http://www.sds.df.gob.mx/art14/manuales/sspc/Organizacion\\_DIC\\_9\\_2007\\_SPC.pdf](http://www.sds.df.gob.mx/art14/manuales/sspc/Organizacion_DIC_9_2007_SPC.pdf)

49. *Servicios, funciones, Subsecretaría de Participación Ciudadana, Gobierno de la Ciudad de México*, <http://www.participacionciudadana.df.gob.mx/?q=node/11>

50. *Participación ciudadana en el DF*, <http://www.elzocalodf.com.mx/portafolio-electoral/participacion-ciudadana-df-ii>, consultado el 22 de diciembre de 2015.

51. *Ley para el desarrollo del Distrito Federal como ciudad digital y del conocimiento*, [http://www.caepccm.df.gob.mx/doctos/transparencia2012/Art14fracI/Ley\\_ciudad\\_digital\\_df\\_07072014.pdf](http://www.caepccm.df.gob.mx/doctos/transparencia2012/Art14fracI/Ley_ciudad_digital_df_07072014.pdf)

52. *Economía del cuidado y política económica: una aproximación a sus interrelaciones*, [http://www.cepal.org/mujer/reuniones/mesa38/c\\_rodriguez.pdf](http://www.cepal.org/mujer/reuniones/mesa38/c_rodriguez.pdf)

53. *Industria Cultural vs Diversidad Cultural*, <http://www.jornada.unam.mx/2004/10/10/mas-industria.html>

54. *Tercera Asamblea General del Consejo Económico y Social de la Ciudad de México*, <http://cescdmx.gob.mx/tercera-asamblea-general-del-consejo-economico-y-social-de-la-ciudad-de-mexico/>

55. *Ordenamiento de tianguis y mercados sobre ruedas*, [http://www.tramitesyservicios.df.gob.mx/wb/TyS/ordenamiento\\_de\\_tianguis\\_y\\_mercados\\_sobre\\_ruedas](http://www.tramitesyservicios.df.gob.mx/wb/TyS/ordenamiento_de_tianguis_y_mercados_sobre_ruedas)

56. *Presenta CES de CDMX programa de trabajo 2014*, [http://sedecodf.gob.mx/archivos/Programa\\_de\\_Trabaj\\_CDMx\\_2014.pdf](http://sedecodf.gob.mx/archivos/Programa_de_Trabaj_CDMx_2014.pdf)

57. *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales*, [http://www.inegi.org.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/justicia/2013/CNGMD\\_2013/702825063559.pdf](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/justicia/2013/CNGMD_2013/702825063559.pdf)

58. *Relación de proyectos seleccionados por los Consejos Ciudadanos Delegacionales*, <http://www.cuauhtemoc.cdmx.gob.mx/archivos/ccd.pdf>

59. *Listado de los integrantes del Consejo Ciudadano Delegacional*, <http://www.iedf.org.mx/index.php/9-uncategorised/1721-consejos-ciudadanos-delegacionales>

60. *Informe estadístico sobre la renovación de las mesas directivas y secretarías ejecutivas de los Consejos Ciudadanos Delegacionales*, [http://www.iedf.org.mx/secciones/participacion/orc/InformeFinalRenovaMesas DirectivasCCD\\_23012015.pdf](http://www.iedf.org.mx/secciones/participacion/orc/InformeFinalRenovaMesas DirectivasCCD_23012015.pdf)

61. *Tercer Informe de Gobierno de la Ciudad de México*, <http://www.informe.cdmx.gob.mx/wp-content/uploads/2015/09/Tercer-Informe-de-Gobierno.pdf>