



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES**

**FUNCIONES DE LA COORDINACION DE ATENCION  
CIUDADANA DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA**

**T E S I S**  
**PARA OBTENER EL GRADO DE**  
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y**  
**ADMINISTRACION PUBLICA**  
**EN LA ESPECIALIDAD EN CIENCIAS POLITICAS**  
**P R E S E N T A :**  
**GABRIELA ZANDEJAS REYNOSO**

**ASESOR DE TESIS: MAESTRO VALERIANO RAMIREZ MEDINA**



**MEXICO, D. F.**

**2002.**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

El poder lo encomienda el pueblo.  
Pero éste sólo seguirá  
a quien encarna una esperanza.

Francois Miterrand

La buena administración consiste  
en hacer que las personas promedio  
hagan el trabajo de personas superiores.

John D. Rockefeller

A TODOS AQUELLOS  
QUE DEJARON A  
UN LADO EL EGOISMO  
Y ME DIERON  
SU AMOR, CONOCIMIENTO  
Y EXPERIENCIA.



## ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN.....	1
<b>I. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA .....</b>	<b>4</b>
I.1 Las caras de la reorientación del Estado.....	7
I.2 Objetivo de la participación ciudadana.....	9
I.3 Precondiciones del desarrollo de la participación ciudadana.....	10
I.4 Importancia de la participación ciudadana en el proyecto democrático.....	12
I.5 Estrategias de la participación ciudadana.....	14
I.5.1 Alternativa a la crisis.....	14
I.5.2 Detonador de capacidades.....	15
I.5.3 Estimulador social.....	16
I.5.4 Influenciando las decisiones locales.....	17
I.6 Retomar la política para el proyecto democrático.....	18
<b>II. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA POLÍTICA.....</b>	<b>22</b>
II.1 Derechos del ciudadano obligaciones del Estado.....	23
II.1.1 Derechos del ciudadano.....	23
II.1.2 Obligaciones del Estado.....	30
II.2 Procesos de política y administración pública.....	34
II.2.1 Importancia de lo público.....	34
II.2.2 La administración pública herramienta política.....	40
<b>III. FUNDAMENTO JURÍDICO DE LA COORDINACIÓN DE ATENCIÓN CIUDADANA DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA.....</b>	<b>45</b>
III.1 La constitución mexicana.....	47
III.1.1 Antecedentes.....	47
III.1.2 Sobre el derecho de petición.....	51
III.1.2.1 Concepto.....	51
III.2 La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	53
III.3 Relación entre la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Coordinación de Atención Ciudadana de la Presidencia de la República.....	55
III.4 La investidura presidencial.....	58
III.5 La Presidencia de la República a través de los acuerdos no publicados y los acuerdos publicados en el diario oficial de la federación.....	63
III.6 Artículo octavo constitucional.....	70
III.7 Artículo noveno constitucional.....	72
III.8 Casos concretos.....	75

<b>IV. LA COORDINACIÓN DE ATENCIÓN CIUDADANA Y SU UBICACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA.....</b>	<b>85</b>
<b>IV.1 Organigramas de la Presidencia de la República.....</b>	<b>86</b>
<b>IV.1.1 Organigrama base.....</b>	<b>86</b>
<b>IV.1.2 Organigrama general de la Presidencia de la República 1995...</b>	<b>89</b>
<b>IV.1.3 Organigrama general de la Presidencia de la República 1996...</b>	<b>90</b>
<b>IV.1.4 Organigrama general de la Presidencia de la República 1997...</b>	<b>91</b>
<b>IV.1.5 Organigrama general de la Presidencia de la República 1998...</b>	<b>92</b>
<b>IV.1.6 Organigrama general de la Presidencia de la República 1999...</b>	<b>93</b>
<b>IV.1.7 Organigrama general de la Presidencia de la República 2000...</b>	<b>96</b>
<b>IV.2 Interpretación de organigramas.....</b>	<b>100</b>
<b>IV.3 La Coordinación de Atención Ciudadana.....</b>	<b>100</b>
<b>IV.3.1 Objetivo y funciones.....</b>	<b>101</b>
<b>IV.3.2 Organización.....</b>	<b>101</b>
<b>V. PROCESO DE LA PETICIÓN CIUDADANA.....</b>	<b>106</b>
<b>V.1 Proceso burocrático.....</b>	<b>108</b>
<b>V.1.1 Atención al público.....</b>	<b>108</b>
<b>V.1.2 Entrada y recepción de documentos.....</b>	<b>110</b>
<b>V.1.3 Clasificación de correspondencia.....</b>	<b>112</b>
<b>V.1.4 Análisis de correspondencia.....</b>	<b>114</b>
<b>V.1.5 Captura de correspondencia.....</b>	<b>115</b>
<b>V.1.6 Impresión de oficios de respuesta .....</b>	<b>117</b>
<b>V.1.7 Reproducción de correspondencia .....</b>	<b>118</b>
<b>V.1.8 Despacho de correspondencia.....</b>	<b>120</b>
<b>V.2 Sobre la gestoría.....</b>	<b>125</b>
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>130</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>138</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>165</b>

## **INTRODUCCIÓN**

Hubo un tiempo en que la sociedad era menos numerosa. Si alguien del pueblo tenía algún problema acudía directamente con la autoridad responsable y le comunicaba su problema. En la comunidad había calma y tiempo para desarrollar las actividades. Los organismos representativos podían atender de manera directa las peticiones y resolver el problema planteado. Se podía confiar en la palabra de las partes.

Aún hoy en muchas poblaciones pequeñas del país se acude con la autoridad que es conocida de todos, se puede saludar por la mañana en el camino al trabajo.

En la ciudad donde vivo hay 72 mil habitantes aproximadamente, aquí cuando se tiene que plantear algún asunto al jefe del Ejecutivo Municipal, se hace una cita y se espera poco tiempo, el diálogo es directo, la primera respuesta inmediata y el asunto puede seguirse día a día. Los empleados municipales pueden acudir al domicilio del ciudadano sin trámite alguno o requisitos específicos, todos saben donde vive cada familia.

Si todos los problemas que necesitan respuesta por parte de las autoridades fuera

inmediata esta tesis no tendría objeto, el planteamiento de la comunidad pequeña en este aspecto es ideal.

Para entender esta investigación hay que ubicarse en México, durante el sexenio del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, quien gobernó de 1995 al 2000, último presidente del siglo XX.

Este trabajo fue impulsado por la curiosidad de conocer las funciones de la Coordinación de Atención Ciudadana de la Presidencia de la República para saber si esta organización respondía a las necesidades de la ciudadanía de esa época.

Esta investigación consta de cinco capítulos divididos en subtemas.

El Capítulo primero trata la teoría de la participación ciudadana, planteando objetivo, importancia y estrategias dentro de un estado democrático en pleno cambio. Escogimos esta teoría porque completaba el círculo de interacción Estado-sociedad. Explica como los ciudadanos se organizan formando agrupaciones civiles para resolver problemas que el Estado ha dejado fuera de las política públicas.

Mientras esta teoría nos indicaba que las funciones de las organizaciones gubernamentales debían estar al alcance de los ciudadanos para verificar su cabal cumplimiento, la realidad nos dijo que teníamos que trabajar en investigar qué estaban haciendo en la Coordinación y verificar que cumpliera al menos con los principios generales del Estado, así como encontrar la justificar su existencia en cuanto al gasto de los dineros que pertenecen a todos.

El capítulo segundo enfoca a la sociedad desde un punto de vista político, reconociendo su necesidad de participar en la conformación de las política públicas. Aquí se explica cómo política, administración y burocracia se enlazan para atender las demandas ciudadanas.

El capítulo tercero trata el sustento jurídico de la Coordinación de Atención Ciudadana, donde se revisan los antecedentes constitucionales del derecho de petición, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la evolución de la Coordinación a través de los acuerdos internos no publicados y los acuerdos publicados en el Diario Oficial de la Federación.

Después de revisar los antecedentes históricos y constitucionales, dada la naturaleza de la Coordinación en estudio, revisamos el aspecto metaconstitucional, sin el cual quedaría incompleto este capítulo.

El capítulo cuarto contiene la descripción de las funciones de los órganos de la administración del presidente Zedillo y cómo se organizó durante el sexenio.

El capítulo quinto contiene la descripción detallada de la ruta por la que pasaba la correspondencia ciudadana antes de la primera respuesta escrita.

Utilizamos el método deductivo, que va de lo general a lo particular, describimos los procesos y los organigramas. Hicimos uso de la encuesta para despejar dudas en la parte empírica de la investigación. Elaboramos cuestionarios para entrevistar a los funcionarios, de los que obtuvimos información de la organización presidencial. Observar, preguntar y describir fue la tarea que nos impuso esta investigación.

Valeriano Ramírez ha leído y corregido la tesis y me ha dado sus consejos. He hecho caso de la mayoría y en otras ocasiones no he dejado mi postura. Naturalmente, le estoy agradecida de todo corazón.

## CAPÍTULO I

### LA PARTICIPACION CIUDADANA

La participación ciudadana es un movimiento político que está ligado a la esencia misma del ciudadano. Su naturaleza lo impulsa a comunicarse con los otros, asociarse, ayudarse y buscar un fin común. Como dice Aristóteles<sup>1</sup>, si hay alguno que no necesite de los otros es un dios o un bestia.

La relación Estado-sociedad varía y se va modificando en cada región, dependiendo de la cultura, la historia y la situación que se va viviendo.

El concepto de estado también evoluciona, se modifica y es adaptado a las circunstancias y momentos sociales, por ejemplo, la tecnología del internet permite comunicarnos fácilmente y a bajo costo a cualquier parte del planeta, esta tecnología

---

<sup>1</sup> ... la ciudad (Estado) existe por naturaleza y es anterior al individuo, porque si el individuo no es por sí mismo, lo será como referencia al todo en la misma relación en que se encuentran las demás partes. Por lo tanto, el que no pueda entrar a formar parte de una comunidad o el que no tiene necesidad de nada para bastarse a sí mismo, no es miembro de un Estado sino que es una bestia o un dios.

Aristóteles. Política. México, Porrúa, 1985, Colección Sepan Cuantos. Pág. 159

aunada a la estandarización de precios y productos a nivel mundial nos hace tener un concepto de estado que tiene que ver con la globalización<sup>2</sup>.

Revisemos el estado al que perteneció el sexenio de Zedillo. Durante el siglo XX se pensó que un estado menos autoritario tendría la capacidad de proporcionar condiciones sociales iguales a todos. Este se encargaría de mitigar las desigualdades económicas, proporcionando servicios de bienestar para todos. Iniciándose así la construcción del estado de bienestar. Teniendo su máxima expresión durante la post-guerra, cuando se afirmaba que la función del estado era mantener la igualdad en el acceso a los bienes. Esto en un contexto donde se suponía que los derechos sociales —que se refieren a la satisfacción de necesidades básicas— por sí solos harían que los individuos se convirtieran en ciudadanos<sup>3</sup>.

En los años de 1970, el crecimiento económico se hizo más lento, esto provocó problemas económicos que afectaron la recaudación de impuestos y con ello la distribución del gasto social. La desconfianza extrema en la acción estatal impulsó la opción de dejar actuar libremente a los agentes económicos.

---

<sup>2</sup> La globalización ha traído consigo la universalización mitológica del mercado que homologa inusitadamente las condiciones económicas y sociales en el seno de la aldea mundial... La globalización se empeña en producir dos tipos de Estado que son contrapuestos, pero interdependientes y complementarios. Uno es el Estado Globalizador que impone las reglas a los otros organismos económicos internacionales... el otro tipo, el Estado Globalizado, se materializa en las naciones subdesarrolladas que la globalización se empaña por expropiar ciudadanía, y poner a clientes como sus habitantes. En el Estado Globalizado las estrategias globalizadoras tratan al nacionalismo como una rémora del pasado, la administración pública nacional esta siendo desmantelada, y la cultura política se marchita porque los nutrientes que le alimentan se desplazan para sustentar a los clientes, en vez de a los ciudadanos.

Guerrero, Omar. "De la administración pública al "magament" público. En *Revista Digital Universitaria*. Vol. 1, 31 de marzo 2001. Pág. 4-5.

<sup>3</sup> En términos sencillos podemos afirmar que ciudadano es quien ejerce la ciudadanía. Esto nos remite a un status legal "que integra la demanda de libertad e igualdad para todos, a los efectos de participar en el proceso de asignación de los representantes políticos y en general, en la conformación de la voluntad política".

Entonces ser ciudadano implica tener condiciones iguales dentro de la comunidad. Cunill Grau, Nuria. "La reinvencción de los servicios sociales en América Latina". En *Reforma y Democracia*, CLAD, Venezuela, No. 13, febrero 1999. Pág. 57

La decepción del Estado de bienestar motivó la búsqueda de alternativas que guiara el desarrollo socioeconómico. Una de las opciones fue: ...la desregulación y la privatización, el paso del Estado al mercado. Los principios del mercado se transformaron en la columna vertebral de la ideología política del neoliberalismo y del thacherismo. Se creía que la desregulación y la privatización estimulaban el crecimiento y liberaba fuerzas innovadoras en todos los sectores de la actividad productiva, alrededor de 1989, la quiebra del socialismo de estado en Europa oriental reforzó la creencia en el poder ordenador del mercado.<sup>4</sup>

Así el estado de bienestar fue desplazado por es estado de mercado, con la idea de que el mercado por sí solo podría satisfacer las necesidades de los ciudadanos, pero la lógica del mercado no maneja el concepto de ciudadano sino el de cliente. El que se introdujo poco a poco en el pensamiento de los administradores estatales. Por otro lado los ciudadanos aprendieron a recibir mejores servicios al menor costo, cuestionando la calidad de los servicios proporcionados por el estado, así como el presupuesto invertido en ellos.

En México durante los sexenios de Salinas y Zedillo se intentó aplicar el modelo neoliberal que presupone:

El desplazamiento del papel protagónico del Estado en la economía que es asumido por la iniciativa privada: propone la desregulación de las relaciones sociales a fin de que el derecho positivo se estreche gradualmente, y que en su lugar el derecho natural se enmarque y estimule la libre competencia entre sectores presumiblemente iguales.<sup>5</sup>

El resultado de este modelo trajo como consecuencia “un estado ineficiente y en bancarota con el que muy poco podía hacerse para favorecer a las clases y capas populares: por el contrario en esas condiciones sólo servían a un sector minoritario, que lucraba con los subsidios y prebendas que le dispensan gobernantes complacientes”<sup>6</sup>

Bajo estas condiciones la sociedad reaccionó agrupandose en organizaciones civiles tratando de resolver problemas específicos que el estado hizo a un lado y que el mercado no

---

<sup>4</sup> Mayntz, Renate. “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”. En *Reforma y Democracia*, CLAD, Venezuela. No. 21 Octubre 2000. Pág. 10

<sup>5</sup> Guerrero, Omar. “El estado majestuoso ante la privatización”. En: *Revista del Colegio*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. No. 3 julio 1990. Pág. 150-151

<sup>6</sup> Rosales, Juan. Tesis: “Los primeros 100 días de la administración de Ernesto Zedillo”, Administración Pública, UNAM, 1996. Pág. 30



podía satisfacer. El sistema de partidos que existía tampoco representaba los intereses en las decisiones de las políticas estatales. Entonces las organizaciones civiles se dieron cuenta que presionando al estado y haciendo sus demandas de manera directa podían obtener mejores resultados. Pugnando por la participación permanente en el proceso de toma de decisiones.

Nuevamente el recuento de la realidad social nos indicaba “El aumento significativo de pobreza, aumento de la inequidad y aumento de la desigualdad”.<sup>7</sup> Interpretamos estos hechos como un orden social injusto que debe ser modificado, no sabemos exactamente cómo, pero intentaremos con la opción de la participación ciudadana.

### **I.1 LAS CARAS DE LA REORIENTACIÓN DEL ESTADO.**

Nos hemos dado cuenta que actualmente se está trabajando sobre dos proyectos que impulsan la orientación de la reforma del Estado. Uno se refiere al Estado para proteger al mercado y otro al Estado para la dignificación de la vida colectiva. El primero está pensado desde un punto de vista gerencial, que se preocupa de los costos y las cantidades, mientras que el Estado para la vida colectiva piensa en reformar la vida democrática, centrada en el fin y el sentido del Estado.

Al pensar en el rediseño del Estado, entendemos que estamos frente a un problema multifacético. Una de estas caras se refiere precisamente a la parte administrativa del Estado, por lo que no podemos ignorar los planteamientos gerenciales que se han propuesto, ya que “la eficiencia o ineficiencia administrativa en el gobierno es una condición inseparable de la capacidad de justicia que tenga el Estado [por lo que] las

---

<sup>7</sup> Primavera, Heloisa. “Política social imaginación y coraje: reflexiones sobre la moneda social”, En: *Reforma y Democracia*, CLAD, Venezuela. No. 17 junio 2000. Pág 98.

empresas del Estado tendrán que demostrar que están cumpliendo con los grados de eficiencia que deben tener”<sup>8</sup>.

El problema del Estado también tiene otra cara que se refiere a la estructura, a la organización y a la cultura, que hace que seamos un tipo especial de Estado.

El Estado ... no es de ningún modo un poder impuesto desde afuera de la sociedad ... Es más bien producto de la sociedad cuando llega a un grado de desarrollo determinado; es la confesión de que esa sociedad se ha enredado en una irremediable contradicción consigo misma y está dividida por antagonismos irreconciliables, que es impotente para conjurarlos...<sup>9</sup>

Existe además la cara constitucional que se refiere al marco jurídico y normativo, lo que tiene que ver con la revisión o modificación de la constitución.

... la ordenación llamada Estado, tiene ante todo, el sentido de un orden normativo ... el Estado como autoridad (que se halla por encima de los sujetos que lo conforman), es inexorablemente necesario que lo concibamos como una ordenación normativa, que obliga a los hombres a un determinado comportamiento. Sólo lo podemos pensar como autoridad, en tanto que sea un sistema de normas reguladoras de la conducta humana.<sup>10</sup>

Y por último la cara de lo político, que está directamente relacionada con la sociedad, los valores públicos y democráticos, el sentido de la política y sus instituciones, siendo una de ellas el Estado.

El problema por el cual el Estado no ha funcionado en su forma de benefactor o protector, es un problema esencialmente político que tiene que ver con la hegemonía y la dominación. Estos dos factores obstaculizan la capacidad social de hacer proyectos y planes para el futuro y vivir utopías. Nos referimos específicamente al proyecto democrático. Este promueve la participación social, la movilidad social, la democratización de la información

---

<sup>8</sup> Rosales, Juan . Tesis: “Los primeros 100 días de la administración de Ernesto Zedillo ”, Administración Pública, UNAM, 1996. Pág. 139

<sup>9</sup> Engels, Federico. *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*. Moscú, Progreso, 1969. Pág. 173.

<sup>10</sup> Kelsen, Hans. *Compendio de Teoría del Estado*. Barcelona, Blume, 1979. Pág. 118

y la ruptura de las jerarquías y autoridades.

El proyecto universal de la democracia está destinado a hacer viable el gobierno del pueblo (la soberanía popular) a partir de reglas válidas para todos. Reglas que se afirman y funcionan ya sea en el plano de la representación, ya sea en plano de la participación política, y con la decisión (gobierno), con los derechos políticos, civiles y sociales, con la educación ciudadana, con la transparencia y la visibilidad. Se trata por la grandeza de sus propósitos, de un proyecto que sólo encuentra viabilidad plena cuando es impuesto y defendido por la sociedad organizada.<sup>11</sup>

Es por eso que la sociedad nos interesa como sociedad organizada, como fuente central del proyecto democrático.

## **1.2 OBJETIVO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

“El modelo ciudadano” reconoce la existencia de un interés colectivo, no equiparable a la suma de los intereses individuales, postula procesos de gestión participativos en el que los ciudadanos, además de ser escuchados, participan en la resolución de problemas.

El término participación significa que se esta “tomando parte”. En el caso de la participación ciudadana los individuos como ciudadanos toman parte en alguna actividad pública.

La participación ciudadana tiene como objetivo tomar parte en la solución de los problemas de la vida colectiva, no con el dominio por el dominio en sí, sino porque el estado en transición no ha podido resolver las demandas ciudadanas. Por eso promueve la participación permanente en la toma de decisiones públicas.

Entender la participación ciudadana significa “entender el proceso de participación en la comunidad, la capacidad de establecer formas organizadas de acción. El establecimiento de acciones significativas con el mundo del trabajo y con el mundo de las relaciones

---

<sup>11</sup> Kelsen, Hans. *Compendio de Teoría del Estado*. Barcelona, Blume, 1979. Pág. 106

sociales, la capacidad de ganarse la vida, de ser civil y políticamente activo, en definitiva, ser socialmente responsable”<sup>12</sup>

La participación es ante todo y sobre todo “un conjunto de instrumentos y procedimientos que las instituciones democráticas ponen a disposición de los grupos sociales más desfavorecidos para facilitar su intervención en la vida política y para estimular su desarrollo colectivo”<sup>13</sup>

Es preciso considerar que el sentido último de la participación social es potenciar el peso específico de los sujetos que son actualmente subalternos en la economía y en la política y fortalecer los niveles de auto-organización política y social. Por tanto, debe conceder voz no sólo a los intereses organizados, sino a los que están subrepresentados (habitualmente por la falta de organización) y al ciudadano común.<sup>14</sup>

### **I.3 PRECONDICIONES DEL DESARROLLO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

Es indispensable que la participación ciudadana esté sustentada en organizaciones sociales fuertes, que exista un “tejido social” que proporcione contenidos, además la existencia de una base que favorezca el poder de negociación de los grupos sociales participantes.

Existe una serie de requisitos para la promoción de la participación ciudadana: El básico y elemental es el pleno ejercicio de las libertades y derechos ciudadanos. Otro, es la existencia de organizaciones sociales autónomas. La legislación debe ser capaz de reconocer sin discriminaciones a éstas últimas y para ello debe asegurar además el ejercicio de los derechos que son consustanciales a la calidad de ciudadano: derecho a organizarse, a celebrar reuniones, a pertenecer a partidos políticos, a acceder a la información, etc. Todo lo cual ha estado la mayoría de las veces, de hecho, cercenado en los estados latinoamericanos. La preexistencia de un tejido social capaz de generar interlocutores con el Estado y asumir los espacios posibles de poder, constituye un elemento central para

---

<sup>12</sup> Cunill, Nuria. “La reinversión de los servicios sociales en América Latina”. En: *Reforma y Democracia*, CLAD, Venezuela. No. 13 febrero 1999. Pág. 64

<sup>13</sup> Cunill, Nuria. *Participación Ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los estados latinoamericanos*. CLAD. 1991. Pág. 42

<sup>14</sup> Cunill. Op. Cit. Pág. 82.

viabilizar cualquier esfuerzo que se emprenda en este campo.<sup>15</sup>

Para avanzar en el proceso centrado en el mejor desempeño del aparato burocrático social del estado democrático y en el fortalecimiento de los grupos más necesitados, particularmente en cuanto a su participación en la toma de decisiones, se requiere de la siguiente sinergia entre cuatro factores: a) institucionalidad que favorezca el aprendizaje colectivo; b) liderazgo político social que priorice el largo plazo; c) ambiente ideológico propúblico; d) emergencia de una "ventana de oportunidades".<sup>16</sup>

Favián Repetto obtuvo los cuatro factores anteriores al relacionar libertad, equidad y eficiencia de las reformas políticas y socioeconómicas tomando como indicadores la gestión pública, la gobernabilidad y las prácticas neoliberales.

Los prerequisites anteriores son factibles de desarrollo en nuestro país ya que contamos con un régimen político basado en procedimientos democráticos y la economía está abierta al mercado mundial. También porque el proceso de reforma estatal reconoce la gravedad de la cuestión social. La combinación de estos elementos va más allá de los problemas que surgen del régimen político, Estado, mercado y sociedad. Porque la ciudadanía ha legitimado el nuevo orden predominante.

Los procesos de creación y cambio de los actores, las identidades, el significado, los recursos, los derechos y las reglas no son exógenos al ejercicio del poder no solo es crear un marco para que los ciudadanos con intereses propios persigan intercambios voluntarios deseables sino administrar también el proceso por el que una democracia afecta la concepción de lo bueno y construye el medio ambiente al que responde.<sup>17</sup>

La democracia constituye hoy una característica del proceso de transición. Estamos de acuerdo en que no es uniforme en cuanto a su contenido y expresión. El caso mexicano fue

---

<sup>15</sup> Cunill, Nuria. *Participación Ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los estados latinoamericanos*. CLAD, 1991. Pág. 205

<sup>16</sup> Repetto, Favian. "Es posible transformar el Estado sin transformar la Sociedad? capacidad de gestión pública y política social en perspectiva latinoamericana". En: *Reforma y Democracia*. CLAD, Venezuela. NO. 16 Febrero 2000. Pág. 34

<sup>17</sup> Ibidem. Pág. 36

un acuerdo de elites que en su momento fue suficiente. Pero que empuja a un tipo de participación efectiva de los grupos subalternos, con miras a una participación política más amplia con capacidad para expresar sus demandas y necesidades.

#### **I.4 IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROYECTO DEMOCRÁTICO.**

En la democracia, el individuo se une con los demás hombres semejantes a él, a fin de que, gracias a su unión artificial, la sociedad quede constituida no ya como un todo orgánico, sino como una asociación de individuos libres; a diferencia del liberalismo en el que se sustrae al individuo de la comunidad y lo introduce en un mundo lleno de peligros en la lucha por la supervivencia.

Según la tradición liberal, tanto el individuo como la humanidad renuncian a su derecho natural en aras de su propia conservación. Locke habla de la conformación de una sociedad política como un juez común, de manera que se conformara un solo cuerpo con un sistema jurídico y judicial común, al que todos puedan recurrir y competencia para zanjar las diferencias que se plantearan entre ellos y castigar a aquellos que no se sometieran. Construir una sociedad civil era para Locke “ ... realizar una convención con otros hombres, en cuyos términos las partes deben agruparse y unirse en una misma comunidad ... forman entonces un cuerpo político único, en el que la mayoría tiene derecho a hacer actuar al resto y decidir por él.”<sup>18</sup>

La participación ciudadana tiene dos fundamentos, en los que radica su importancia, el político y el económico, dependiendo de cómo se interprete la crisis del Estado, como una crisis de representatividad o de eficacia, estas dos interpretaciones tienen en común una base democrática en el funcionamiento de la sociedad, que tiene necesidades materiales por satisfacer y que pretende hacerlo participando del poder ordenador.

En América Latina, la participación ciudadana tiene los desarrollos paralelos más importantes en el terreno propiamente político, en torno a distintos regímenes políticos. De una parte logra un vigoroso impulso en los regímenes dictatoriales, claramente vinculado a

---

<sup>18</sup> Vargas Solano, Nestor. *La participación de los ciudadanos en el proceso de la elaboración de las políticas públicas. Apuntes para una democracia participativa*. México, 2do. Lugar premio INAP 1997. Pág. 10

los esfuerzos por legitimar la ausencia de los canales tradicionales de representación y participación política. De otra parte, los regímenes democráticos aparecen como un complemento necesario a aquellos. Hay por tanto acá un giro nuevo que, en un mismo tiempo histórico, asociado a la participación ciudadana tanto a la necesidad de ampliar la democracia como de justificar su existencia.<sup>19</sup>

La existencia de regímenes dictatoriales y la poca participación política hace que la gente perciba a la democracia como algo que no sirve para nada, porque la burocracia que la representa es lenta ineficiente y desordenada, promueve la corrupción y el caos. Esa gente tiene razón en parte, porque las instituciones democráticas que existen actualmente entran en contradicción y además tienen elementos autoritarios. Nuestras instituciones tienen una mezcla de aspectos autoritarios y democráticos que hacen parecer que vivimos una pseudo-democracia. Aún, bajo estas condiciones institucionales, la realidad social promueve la democratización de éstas, así como la creación de nuevas formas democráticas.

La actual democratización del mundo no es producto del “triunfo” del capitalismo, el fin de la guerra fría, el neoliberalismo, el postmodernismo, la revolución informática o la influencia global de las ideas democráticas de los países anglosajones. La popularidad de las ideas democráticas en alguna forma se extiende alrededor del mundo por una razón muy sencilla: “La democracia es el modo más eficiente de organizar las relaciones humanas bajo condiciones de cambio continuo y de creciente complejidad en las sociedades contemporáneas”.<sup>20</sup>

Como dice Norberto Bobbio, el filósofo italiano: “La democracia es subversiva. Y es Subversiva en el sentido más radical de la palabra, porque donde llega

---

<sup>19</sup> Repetto, Favian. “Es posible transformar el Estado sin transformar la Sociedad? capacidad de gestión pública y política social en perspectiva latinoamericana”. En: *Reforma y Democracia*. CLAD, Venezuela. NO. 16 Febrero 2000. Pág. 13

<sup>20</sup> Harris, Richard. “La democratización del Estado y la gestión pública”. En: *Reforma y Democracia*. CLAD, Venezuela. No. 18 octubre 2000. Pág. 207

subvierte la concepción tradicional del poder, según la cual el poder —sea el poder político o el económico, el poder paterno o el sacerdotal— viene de arriba hacia abajo”<sup>21</sup>. En Una democracia verdadera, el poder viene de abajo hacia arriba. Para el funcionamiento efectivo de la democracia política se deben practicar elecciones libres y transparentes, el pueblo debe intervenir en los procesos políticos y la gestión pública, se deben respetar los derechos civiles de los ciudadanos, y los gobernantes deben ser responsables ante los ciudadanos.

Para que haya participación ciudadana debe existir primero espacios de participación política. Se trata de ejercer presión en el sistema político, para que amplíe sus límites, porque su ámbito incluye a pocos grupos. Este estrechamiento en el campo político, impulsa a los ciudadanos excluidos a plantear la participación ciudadana como la forma de ampliar los límites del poder decisorio. No se trata de sustituir al Estado, a los partidos políticos o a las instituciones sino de ajustar el sistema democrático a la realidad que vivimos.

## **I.5 ESTRATEGIAS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

### **I.5.1 ALTERNATIVA A LA CRISIS**

La participación ciudadana aparece como una alternativa a la crisis del Estado y de la administración pública. Al principio se desarrolla por las presiones económicas y luego por la utilidad en el campo democrático.

La participación ciudadana permite reemplazar el paternalismo mediante la formulación de iniciativas de desarrollo, avaladas en la propia capacidad de los grupos intermedios, acorde con el principio subsidiario. Por otra parte, consiste en la prestación de apoyo político al poder constituido para que éste además de desarrollar las funciones del Estado subsidiario, impulse, fomente y facilite el desarrollo natural de los individuos y de los grupos

---

<sup>21</sup> Citado en Weffort, Francisco. “Democracia y Revolución”. En *Cuadernos Políticos*. Enero- abril 1989. Pág. 9



intermedios y frene, regule o prohíba las tendencias negativas.<sup>22</sup>

Así planteada, la participación ciudadana aparece como estrategia del “achicamiento” del estado por un lado y, por otro de la ampliación de espacios para los ciudadanos .

La participación ciudadana se inicia como una práctica social que sirve como medio para expresar las necesidades sociales al Estado. La reiteración de esta práctica socializa la política.

Las acciones que promueve la participación ciudadana fortalecen a la sociedad civil, ampliando el camino de la participación para la toma de decisiones en la resolución de problemas públicos.

#### 1.5.2 DETONADOR DE CAPACIDADES

Frente a la crisis económica y política, la participación ciudadana tiene la capacidad de activar en general la economía, esto permite al gobierno aumentar la eficiencia de los recursos, la gobernabilidad y la legitimidad del sistema político. Así todos los actores se vuelven responsables del destino social.

La participación ciudadana crea conjuntos de redes – a través de relaciones individuales- que crecen y se fortalecen, alcanzando así los logros buscados en lo político y económicos, disminuyendo la desigualdad y fortaleciendo la ciudadanía.

Putman (1994), muestra la conexión que existe entre el capital social y el desarrollo político de una comunidad y cómo ellos son determinantes en el desarrollo económico. Cuando existen redes sociales y normas de confianza hay, por ejemplo, una mejor dependencia y, menos clientelismo respecto de los actores políticos, así como una relación

---

<sup>22</sup> Cunill, Nuria. *Participación Ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los estados latinoamericanos*. CLAD. 1991. Pág. 14

con estándares económicos.<sup>23</sup>

### 1.5.3 ESTIMULADOR SOCIAL

La naturaleza misma de los individuos tiende a la socialización y a la politización, es por ello que los generadores de pensamientos hegemónicos enseñaron a los individuos a sentirse solos y débiles, con pleno conocimiento de que son la base de las redes sociales, impidiendo así, que estas se amplíen. Sin embargo los individuos aún a través de los medios individualizantes, se comunican y relacionan creando nexos que los acercan y fortalecen.

La firme adopción de políticas sociales específicamente orientadas hacia la disminución de la desigualdad genera estímulos formidables en los distintos niveles de la sociedad. Su contribución con la economía, por ejemplo, es notable, tanto en términos de aumento de la eficiencia de los trabajadores como en términos de estabilidad. Sin una disminución de la desigualdad y de la exclusión, entre otras cosas, la política y la democracia se encuentran permanentemente amenazadas, la cultura tiende a la elitización o es absorbida por los *media* y se desnaturaliza y así sucesivamente.<sup>24</sup>

Promover la naturaleza político-social humana es la mejor estrategia que la participación ciudadana tiene. La participación ciudadana promueve el proyecto democrático estatal. Esta práctica va caminando a la creación de una sociedad más participativa.

Los estados que no incluyen la naturaleza organizada, de vital importancia, se ven rebasados por la demanda de satisfactores sociales.

Si la hegemonía que va contracorriente de la naturaleza humana ha podido tener gran

---

<sup>23</sup> Citado en Cunill, Nuria. "La reinención de los servicios sociales en América Latina". En: *Reforma y Democracia*, CLAD, Venezuela. No. 13 febrero 1999. Pág. 65

<sup>24</sup> Nogueira, Marco Aurelio. "Un Estado para la sociedad civil". En: *Reforma y Democracia*. CLAD, Venezuela. No. 14 junio 1999. Pág. 102 y 103

impacto sobre el sentir y pensar social, alcanzando los resultados hasta hoy conocidos, imaginemos la magnitud de beneficios, en todas las facetas de la vida social, si se promueve la socialización del Estado, a través de la participación ciudadana.

Retomar la política significa alcanzar una nueva idea de desarrollo, alejada del patrón depredatorio, mercantil y monetarista en que todavía nos encontramos. Significa, asimismo restaurar el pensamiento crítico y creativo, de modo de poder ir “más allá del nivel de análisis de los fenómenos económicos” y hacer posible una lectura de la crisis del Estado no como “crisis de gobernabilidad o crisis fiscal” sino como crisis del propio paradigma que percibe el desarrollo económico como “dimensión absorbente de la política de la vida social”<sup>25</sup>

#### I.5.4 INFLUENCIANDO LAS DECISIONES LOCALES

Las decisiones locales se influyen directamente con la intervención de los particulares en actividades públicas como portadores de intereses sociales, presentando alegaciones y observaciones a proyectos, por ejemplo, de urbanización. Reuniendo y consultando periódicamente con asociaciones y organizaciones sociales, organizando representaciones, creando órganos consultivos, creando consejos de barrio o consejos vecinales.

La micro-participación permite crear el destino cotidiano de los individuos y los grupos pequeños, diseñando el destino común donde todos participan.

El plano de la gestión es el que se vincula más estrictamente con la generación de bienes y servicios públicos y con las actividades de apoyos a estos. Figurando las distintas modalidades de intervención de particulares en el ejercicio de tales funciones públicas, desde la ejecución privada, hasta el asocio de usuarios terceros o interesados en la gestión de empresas, servicios o programas públicos.<sup>26</sup>

La micro-participación permite la participación consultiva, resolutoria, fiscalizadora y la ejecución de acciones, este ejercicio local crea una cultura participativa que surge desde

---

<sup>25</sup> Nogueira, Marco Aurelio. “Un Estado para la sociedad civil”. En: *Reforma y Democracia*. CLAD, Venezuela. No. 14 junio 1999. Pág. 107

<sup>26</sup> Cunill, Nuria. *Participación Ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los estados latinoamericanos*. CLAD. 1991. Pág. 57

la base. Este tipo de acciones asegura involucrar a los sujetos sociales en el control de la formulación de políticas públicas, reorientando las acciones de la política, así como la intervención directa en la solución de problemas concretos.

Al participar en las fases de solución de problemas locales, estimulamos el aumento de control ciudadano en las actividades de la vida política de las comunidades.

Nuria Cunill, sostiene al respecto que las formas que puede asumir las modalidades de acción organizada dependerán, en primer lugar, de las clases o categorías sociales involucradas; y en segundo, del ámbito espacial donde operan, ya sea urbano o rural, en el ámbito de la comunidad, municipio, provincia, región o país. Bajo este marco hace mención expresa al gobierno local como la forma más tradicional de intervención de la comunidad en asuntos públicos. Las organizaciones rurales destacan por ser antiguas, espontáneas y auténticas representaciones de intereses de sectores populares. En las ciudades las organizaciones populares siguen siendo importantes, por ejemplo, la intervención de los sindicatos.

## **I.6 RETOMAR LA POLÍTICA PARA EL PROYECTO DEMOCRÁTICO**

Si estamos a favor del proyecto estatal que dignifica la vida colectiva con su proyecto de futuro, estamos de acuerdo que tiene que ver con la estructura del patrón organizacional y la cultura que tipifica las instituciones. Esta propuesta plantea modificar los patrones de organización, su funcionamiento, la organización y operación, aplicar nuevos programas de capacitación y formación. Así crearemos nuevas mentalidades y nuevos comportamientos.

El desempleo es un problema social fácil de percibir, por su alto porcentaje, ocupa un lugar relevante que indica la incapacidad gubernamental para adaptarse rápidamente a la revolución tecnológica y a la organización económica global. Al observar este cuadro

social nos damos cuenta de su complejidad, incluye pobreza y exclusión. Relacionamos el problema de la pobreza con la organización económica, aunque el desarrollo de la economía haya alcanzado niveles globales. La tecnología, la comunicación y la información nos hacen aparentemente homogéneos, consumidores "estándar", seres pacíficos, en el campo neoliberal y democrático. Estamos en una fase de transición donde hay cambios continuos, a los que con dificultad intentamos adaptarnos. Nos parece difícil pensar en el cambio y hacer proyectos futuros en medio de la crisis política y cultural. Pensar en innovaciones en pleno tornado nos hace sentir inseguros de hacerlo, como que estamos bloqueados, pero no desactivados. Esto nos hace reaccionar cotidianamente con actos que se traducen en desobediencia, para conquistar nuevos espacios de organización. Pero la verdadera reactivación la tendremos con la posibilidad de retomar la política como práctica y como proyecto. Para hacer algo más de lo que hacen los políticos, necesitamos replantear la vida de las personas, para crear un "sentido común" de la vida, algo que renueve el "hacer política", como una actividad no que se dedique a plantear falsas respuestas a los asuntos fundamentales sino para que pensemos cuál es el objeto de estar juntos, cuál es nuestro objetivo común.

Para eso contamos con la política, para explorar posibilidades, para intentar lo imposible, para generar la fuerza que lo haga posible.

Retomar la política significa reformar el Estado: concebir una nueva sociedad y un nuevo conjunto de articulaciones entre economía y política, estado y sociedad civil, instituciones, grupos e individuos, yendo más allá de las operaciones dedicadas a ajustar y a desvalorizar los gobiernos y a los aparatos administrativos.<sup>27</sup>

Sólo en el campo de la reforma del Estado y el proyecto democrático se entiende la

---

<sup>27</sup> Nogueira, Marco Aurelio. "Un Estado para la sociedad civil". En: *Reforma y Democracia*. CLAD, Venezuela. No. 14 junio 1999. Pág. 107

participación ciudadana, como la colaboradora de la politización de la sociedad civil, “todo mejoraría si apostase a la pureza de asociativa de los movimientos sociales y de las formas más espontáneas o “naturales” de expresión de la vida comunitaria”<sup>28</sup>

La participación ciudadana no es inmediatamente política, es parte de la actividad de la sociedad civil, está en el mundo de los particularismos, de la defensa de intereses parciales y egoístas. La participación ciudadana se vuelve políticamente activa cuando se relaciona con el espacio público democrático. Solamente la ciudadanía politizada puede construir la reforma cualitativa del Estado.

La tesis de Huntington se basa en que una declinación de las barreras entre gobernantes y gobernados conduciría a una “ola democrática”, generando así una “sobre carga” en los sistemas políticos. En este sentido no es un estado o gobierno lo que permite por sí mismo, gobernar a una sociedad, ni tampoco es la sociedad en sí misma gobernable o ingobernable; más bien es la relación compleja entre ambos términos lo que se debe de comprometer de manera conjunta a mantener un nivel aceptable de gobernabilidad; esto es un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental.<sup>29</sup>

Nos modernizamos casi sin darnos cuenta, hacemos las compras sin ir a las tiendas, tenemos amigos y relaciones sentimentales con desconocidos en cualquier parte del mundo, es decir nos hicimos modernos en lo económico, en lo social, en el campo de los valores, pero no hemos logrado modernizar las instituciones políticas.

Esto de buscar conceptos y revisar autores no es un simple ejercicio de comprensión del Estado, la sociedad o la participación ciudadana, se trata de ser capaces de entender el mundo en el que vivimos, de comprender que la reforma del Estado está en pleno curso.

---

<sup>28</sup> Ibidem. Pág. 108

<sup>29</sup> Vargas Solano, Nestor. *La participación de los ciudadanos en el proceso de la elaboración de las políticas públicas. Apuntes para una democracia participativa*. México, 2do. Lugar premio INAP 1997. Pág. 3

No necesitamos acumular datos que comprueben que estamos cada día peor (desempleo, empobrecimiento, desigualdad, falta de representatividad política, aumento de contaminantes), de cualquier forma seguimos vivos (hemos plagado el planeta). Es preciso buscar en el presente elementos que anuncian lo nuevo, absorber la esencia de lo que sabemos hacer mejor, para trabajar sobre un proyecto democrático razonable y viable.

## **CAPÍTULO II**

### **LA PARTICIPACION CIUDADANA EN LA POLÍTICA**

La teoría revisada nos sirve para comprender como se relaciona la dinámica social con el sistema gubernamental en un campo amplio donde participan otros actores, como el mercado, las organizaciones civiles, las organizaciones no gubernamentales y las corporaciones. La teoría nos acerca a los estudios de tendencias sociales correspondientes a la política y a la administración pública, nos importa entender qué está pasando con los datos encontrados y la tendencia internacional con respecto a las políticas aplicadas a través de la administración del Estado, y poder determinar, no si estamos a la moda, sino saber con datos concretos si lo que estamos haciendo en la administración mexicana está relacionado con lo que significa la función del Estado; si las políticas funcionan de acuerdo con lo propuesto por el sistema democrático. Por eso hacemos intentos de acomodar las distintas realidades, en el concepto, y relacionarlas con las teorías de los especialistas en movimientos sociales que influyen la postura del Estado.



A continuación revisaremos cómo los ciudadanos, receptores de las decisiones estatales, buscan participar del juego político, haciendo uso de las reglas jurídicas establecidas para influir en las políticas públicas que ponen a funcionar la administración gubernamental. Y cómo se modifica todo el juego político cuando lo establecido no funciona o no da los resultados que se esperaban de él. La estrategia ciudadana consiste en participar por las vías gubernamentales existentes, manifestarse cuando no están de acuerdo y presionar para crear formatos abiertos de participación.

## **II.1 DERECHOS DEL CIUDADANO, OBLIGACIONES DEL ESTADO.**

### **II.1.1 DERECHOS DEL CIUDADANO.**

Después de la catástrofe de la Segunda Guerra Mundial, en 1948 se firmó la Declaración Universal de los derechos humanos. Al vivir tanta violencia la humanidad se dio cuenta de que no debía seguir dañándose de esa manera tan brutal, así que “ los Estados llegaron al convencimiento de que era suya la tarea de velar por la salvaguarda de los derechos humanos”<sup>30</sup>

Los miembros de las naciones se dieron cuenta que la relación entre humanos no podía seguir como estaba, debían proteger su integridad física y sus bienes, sustentando estos deberes en teorías como la evolución humana, poniendo en la cúspide de los valores éticos y morales en el derecho natural a la vida.

De acuerdo con la doctrina jurídica se entiende el concepto de derecho como el ...conjunto de normas, reglas de vida social que emanan del Estado como organización soberana y responsable y que asegura su observancia por medio de las sanciones... tanto del derecho como de la moral, la religión y los convencionalismos sociales, corresponden a un sistema llamado normativo, porque se integran por un conjunto de normas; pero el derecho se

---

<sup>30</sup> Otero Praga, Milagros. *El poder de los ciudadanos*. IAPEM, México, 1998, pág., 101

distingue por su carácter social, por su manifestación externa, por su aplicación bilateral y por ... la sanción, que específicamente recibe el nombre de coacción.<sup>31</sup>

En términos generales, se entiende por derechos humanos al “conjunto de prerrogativas que tiene todo miembro de la especie humana, junto con las garantías públicas y privadas que la ley y el Estado deben aportar para su cabalmente ejercicio”.<sup>32</sup>

Los derechos humanos son el resultado de una creación, un invento humano, surgen de la necesidad de vivir en sociedad apoyados en principios éticos y morales, que después el Estado eleva al ámbito jurídico.

La experiencia acumulada de vivir en sociedad le ha enseñado a exigir la protección de los espacios reservados a los particulares en su individualidad, manifestándolo frente al Estado y otras naciones. Los derechos humanos tienden a perfeccionarse, dependiendo del grado de desarrollo del Estado y la sociedad.

En términos de Karl Deutsch: “... la autoridad y la lealtad definen nuestros deberes hacia el gobierno; y si cumplimos con tales deberes no debemos esperar que se nos den las gracias por ello ... lo mismo se aplica a los derechos. Lo que nos corresponde por derecho no es un privilegio ni un regalo. Debemos tomarlo sin darle las gracias a nadie, y ejercerlo siempre que sea necesario”.<sup>33</sup>

Los derechos humanos se refieren a las condiciones mínimas que los individuos necesitan para su desarrollo. Conocer y entender el respeto que se debe a los derechos humanos y darle las garantías necesarias en el campo jurídico, y sobre todo en la vida diaria, es indispensable para la vida en sociedad. Insistir en que se den a conocer, se

---

<sup>31</sup> Escobar Ramírez, Germán. *Principios de derecho administrativo*. UNAM, 1976. Pág. 24 y 25

<sup>32</sup> Pontifés Martínez, Arturo. *Los derechos administrativos del hombre y del ciudadano*. INAP, 1993, pág. 72

<sup>33</sup> Deutsch, Karl W. *Política y gobierno*. Fondo de Cultura Económica. España, 1976, pág. 241.

apliquen y se defiendan, nunca será una pérdida de tiempo y sí muy fructífero en la convivencia armónica de los grupos sociales.

A lo largo del siglo XX se manifestaron distintas posibilidades de los derechos del hombre, sobretodo en el proceso de reconocimiento por parte de los Estados. En esta evolución se formó la "familia de los derechos" dados para proteger la integridad física y moral de las personas. Arturo Pontifes hace una clasificación que incluye los derechos de tipo clásico, emanados de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de Francia, en 1789, y otros de carácter político, civil, social, económico cultural y algunos complementarios a estos grupos, reconocidos como el derecho a la paz, a la protección al ambiente y al desarrollo de los individuos, que de alguna manera el Estado mexicano ha reconocido y legislado para tenerlos como garantía dentro de las normas y leyes que nos rigen. Esta clasificación sólo será enunciada.

#### DERECHOS NATURALES:

- Derecho a la vida
- Derecho a no ser sometido a la esclavitud ni a la servidumbre
- Derecho a no ser sometido a la tortura
- Derecho al nombre
- Derecho a la propiedad
- Derecho al respeto a la vida privada
- Libertad de tránsito
- Derecho a la libertad y seguridad personal
- Derecho a una nacionalidad

Estos derechos tienden a ser inalienables, irrenunciables e imprescriptibles y se refieren a condiciones vitales para el hombre.

#### DERECHOS CIVILES

- Derecho a no ser encarcelado por deudas
- Derecho a un juicio justo
- Derecho a compensaciones por errores judiciales
- Derecho a la no retroactividad en materia penal
- Derecho de las personas detenidas a ser tratadas con humanidad y con respeto a la dignidad humana
- Derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica
- Prohibición a la instigación al odio nacional, racial o religioso
- Libertad para contraer matrimonio y formar una familia

- Derecho al nombre
- Derecho a replica a la autoridad
- Derecho a la propiedad
- Derecho al respeto a la vida privada
- Derecho a reunirse pacíficamente
- Derecho a la libertad de asociación

Los derechos civiles son aquellos que garantizan la individualidad del hombre en convivencia social ... regulan las relaciones entre particulares ... forman parte del principal sistema de garantías directas que el particular espera y exige del Estado.

#### DERECHOS SOCIALES

- El derecho a acceder al trabajo y a condiciones equitativas y propicias para su desempeño
- El derecho a la asociación sindical
- El derecho de huelga
- El derecho a la seguridad social
- El derecho de protección a la familia
- El derecho a la alimentación, vestido y vivienda
- El derecho de protección a la familia
- El derecho a la salud

La administración pública en México adquiere un papel preponderante en la dotación de infraestructura, equipamiento, servicios y otros apoyos directos a la población, con un sentido social, con lo que se materializa una buena parte de estos derechos.

#### DERECHOS DE PROTECCIÓN INSTITUCIONAL Y SOCIAL DE LA MUJER Y EL NIÑO

- El derecho de protección contra la discriminación
- La consideración a los derechos a la protección jurídica y social con un enfoque prioritario, por parte de los tribunales
- El derecho a la vida
- Las garantías del derecho de desarrollo y supervivencia
- El derecho a la identidad del niño
- La protección de la integridad del niño en el seno familiar
- El derecho de tránsito y residencia
- Derecho a la libre expresión
- Derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión
- Derecho a la asociación y reuniones pacíficas
- Derecho al respeto a la vida privada
- Derecho a la información
- Derecho a la educación y acceso a la vida cultural
- Derecho a la atención médica y asistencia social
- Derecho a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social
- Derecho a la propia vida cultural de grupos étnicos
- Derecho a la protección del Estado contra la explotación económica y laboral
- Proscripción de toda forma de tortura y maltrato

- Tratamiento digno y acorde a las condiciones de su desarrollo frente a la legislación civil y penal

Este rubro de derechos involucra diversos derechos tanto de carácter natural, político, económico, social, educativo, cultural, de protección al ambiente, a la paz ... Están especialmente dedicados a la defensa y protección de los menores y la mujer... No es sino el reconocimiento de que ... los niños y las mujeres son objeto de múltiples discriminaciones.

#### DERECHOS CULTURALES

- Derecho a la educación
- Derecho a la educación básica gratuita
- Derecho al acceso a la educación media y superior
- Derecho al acceso de becas y al desarrollo educativo
- Derecho de los individuos de participar en la vida cultural
- Derecho a gozar los beneficios de progreso científico y sus aplicaciones
- Derecho a la protección de la autoridad en obras científicas, literarias y artística
- Derecho de elección de la institución educativa para menores a cargo de los padres y tutores
- Los derechos culturales podrían reconocerse como aquellas garantías ... para el acceso, existencia, desarrollo, vinculación y compromiso social de los servicios educativos y culturales que existen en las naciones.

#### DERECHOS ECONÓMICOS

- Derechos de los pueblos a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales (derecho a la libre determinación de las riquezas)
- El derecho a que el estado provea de las medidas necesaria materiales y formales para que el individuo acceda a condiciones económicas aptas para su desarrollo
- El derecho igual y equivalente de todos los hombres a los derechos económicos
- El derecho al trabajo como medio de desarrollo económico del individuo

Este conjunto de garantías se perfila como un reconocimiento de capacidades colectivas, sociales y comunitarias para proveerse de las riquezas y recurso necesarios a dichos fines.

#### DERECHOS POLÍTICO

- Derecho a no ser exiliado
- Prohibición de deportación colectiva de extranjeros
- Derecho de asilo
- Derecho a la autodeterminación de los pueblos (como derecho colectivo)
- Derecho de los extranjeros emanados de expulsión a la revisión de su caso
- Derecho de las minorías
- Libertad de reunión
- Libertad de asociación
- Libertad de opinión y expresión
- Derecho a una nacionalidad
- Derecho a elecciones libres
- Derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión

Como derechos políticos del hombre se entienden todos aquellos que le permiten formar parte y manifestarse en pro o en contra del régimen sustentado por el Estado y que a la vez le permiten acceder en términos reales a un posible ejercicio del poder público.<sup>34</sup>

Tenemos muchos derechos que ejercer y garantías que los respalden, pero el problema es la falta de difusión, la manera en que no vivimos con ellos y por ello no los ejercemos con mayor vigor, responsabilidad y conciencia, he aquí una de las contradicciones del Estado, tener la obligación de cumplir con lo que es bueno para todos y no hacerlo, de hecho, ni siquiera escuchar los reclamos, no solo violando los derechos humanos sino también los positivos. Jorge Carpizo señala que existe violación a los derechos humanos "... sólo cuando interviene una autoridad o un servidor público ... en la violación puede no intervenir directamente la autoridad o funcionario público, sino otro agente social, pero éste goza de la anuencia o tolerancia de una autoridad; es decir, hay una intervención indirecta de la autoridad; entonces también hay violación de derechos humanos."<sup>35</sup>

Sobre los derechos humanos Sebastián Cox afirma que son patrimonio de todos y más aún "... siendo las normas constitucionales y legales, y las órdenes y decretos emanadas de legítima identidad, de cumplimiento obligatorio, su oportuno conocimiento, su eficaz ejercicio ... completa exigibilidad 'por y para toda la ciudadanía' pasan a ser materia de interés común"<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> Pontifes Martínez, Arturo. *Los derechos administrativos del hombre y el ciudadano*. INAP, 1993, pág. 72

<sup>35</sup> Carpizo, Jorge. "¿Qué es la Comisión Nacional de Derechos Humanos?". En: *Documentos básicos*. Ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1991, págs. 19 y 20

<sup>36</sup> Cox Urrejola, Sebastián. "Políticas sociales y justicia comunitaria". En: *Lo público no social en la reforma del Estado*. CLAD, Argentina, 1988. Pág. 202

Bajo estas condiciones, no hay motivo por el cual no ejercer los derechos, disfrutar de ellos y defenderlos. En el plano de lo concreto, la realidad es otra y las circunstancias son diferentes, por lo que debemos seguir intentando conciliar el ser con el deber ser.

Regresando a la clasificación, Arturo Pontifes, propone tímidamente, una clasificación de los derechos administrativos, y afirma que vienen sesgados en las leyes mexicanas. A pesar de que las convenciones internacionales no le dan el carácter de derechos por cuestiones de metodología en las administraciones de cada país. En el ámbito internacional están impedidos en la forma pero no en la esencia.

#### DERECHOS ADMINISTRATIVOS

- Derecho a la legalidad en los actos de gobierno
- Derecho al funcionamiento eficaz y eficiente de la administración pública
- Garantías para la prestación de servicios públicos directos
- Garantías en la prestación indirecta de servicios públicos
- Derechos a la comunicación, enlace e información con las autoridades públicas
- Derechos de petición
- Derecho a la participación directa en políticas públicas
- Derechos a la protección y defensa de intereses particulares frente a externalidades de la administración pública
- Derecho a la representación y seguridad administrativa
- Derecho a la auto determinación de derechos colectivos
- Garantía del enfoque social de programas gubernamentales
- Garantía para la prestación simplificada de servicios administrativos
- Garantías para el control social de programas gubernamentales

El reconocimiento de estas garantías tenderían a resumir el sistema de medios de protección de los particulares frente a los actos de administración en medidas preventivas más que correctivas, como funciona actualmente en México. La garantía de una administración pública comprensible y controlada por la propia ciudadanía, lejos de violentar las formas de presentación, las enriquece.<sup>37</sup>

Bresser Pereira propone hablar de derechos republicanos, refiriéndose a los derechos de tercera generación, es decir a los derechos humanos evolucionados, que incluyen el derecho a la solidaridad, a la paz y al desarrollo económico.

---

<sup>37</sup> Pontifes. Op. cit Pág. 45 y 141

Podemos pensar en tres derechos republicanos fundamentales: el derecho al patrimonio ambiental, el derecho al patrimonio histórico-cultural, y el derecho al patrimonio económico público, o sea a la *res pública* en sentido estricto, a la “la cosa pública”. El patrimonio económico público es principalmente patrimonio estatal ... En los tres casos hablamos de bienes públicos, porque son o deben ser de todos y para todos. En la medida en que son bienes de todos y para todos, tienden a ser mal defendidos y por eso se encuentran permanentemente amenazados.<sup>38</sup>

Ser considerado ciudadano y tener derechos son inventos sociales que constantemente se transforman, contar con sistemas que los instalen como garantías jurídicas no dan automáticamente las condiciones para ejercerlos de manera efectiva. Lo que da la posibilidad a los ciudadanos de realizar sus derechos depende “... del conocimiento que tengan de los mismos, de la voluntad de ejercerlos y del conjunto de condiciones socio-políticas-institucionales en los cuales estos puedan ser ejercidos”<sup>39</sup>.

Después de revisar cuales son los derechos de los ciudadanos, revisaremos las funciones y obligaciones del Estado.

## II.1.2 OBLIGACIONES DEL ESTADO

El Estado también es una creación humana, que se inventó como intento de mejorar las relaciones de grupo. El Estado es uno de los elementos del juego social por la sobrevivencia; ha desempeñado roles con más o menos responsabilidades en las distintas etapas de la historia, todo depende del papel que la sociedad le asigne. Su actuación ha sido importante y digna de atención para su estudio y perfeccionamiento en el desempeño de actividades que sirven a la ciudadanía.

---

<sup>38</sup> Bresser Pereira, Luis Carlos. *Reforma del Estado para la ciudadanía*. CLAD, Argentina, 1999, págs. 84 y 85.

<sup>39</sup> Cox.Op. Cit. Pág. 197



En términos axiológicos, el Estado se debe a un acuerdo político de voluntades, asumiendo una forma institucional, por lo que filosóficamente, se debe al hombre y como creación humana tiene por misión el otorgar garantías al mismo hombre ... En consecuencia, la principal obligación del Estado es la procuración de los principios jurídicos, públicos y privados y dentro de estos, como premisa básica de legitimidad, solidaridad y corresponsabilidad, la protección y garantía de los derechos humanos ... Por consiguiente, los fines del estado se relacionan subjetivamente con los fines de los individuos y se orientan positivamente en el ejercicio de un poder estatal mixto, entre lo político y lo social, de tal forma que se erige en un garante de la conciliación de intereses.<sup>40</sup>

Las ciencias sociales señalan como fin del Estado la “búsqueda del bien común” en el sentido de la justicia, la solidaridad y la equidad. El Estado de manera formal ejerce la autoridad y la coerción.

Los derechos y obligaciones del gobierno y la sociedad están regulados y garantizados por la ley, de acuerdo con los objetivos que el “acuerdo de voluntades” genere en el interior de la sociedad civil y que encargan al Estado para que los lleve a cabo, “es la capacidad y la destreza para saber ... diseñar las cadenas de acciones que puedan llevar a efecto ... las situaciones colectivas deseadas, que constituyen los fines inalterables de todo el Estado.”<sup>41</sup>

A los estados les corresponde prestar los servicios que no son competencia exclusiva de la federación y a los municipios, según el artículo 115 constitucional, les compete las prestaciones de servicios como el agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados, central de abastos, además de otros que señale la legislatura estatal.

El servicio público tiene como objetivo satisfacer las necesidades públicas “... en cantidad suficiente, con calidad, oportunidad, además de características generales como ...

---

<sup>40</sup> Pontifes Martínez, Arturo. *Los derechos administrativos del hombre y del ciudadano*. INAP, 1993, págs. 72 y 73

<sup>41</sup> Majone, Giandomenico. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1997, pág. 17

ser constante, regular, prestarse a todos por igual, uniforme confiable y general".<sup>42</sup> En México los servicios públicos se presentan en los tres niveles de gobierno. Corresponde sólo a la federación: acuñar la moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía y manejo de satélite, en lo que se refiere a servicios de comunicación y circulante.

Siguiendo a Gabino Fraga, encontramos algunas atribuciones que se le han encargado al Estado, agrupándolas como sigue:

- a) Atribuciones de mando, de policía o de coacción que comprenden todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y la seguridad, la salubridad y el orden público.
- b) Atribuciones para regular las actividades económicas de los particulares.
- c) Atribuciones para crear servicios públicos.
- d) Atribuciones para intervenir mediante gestión directa en la vida económica, cultural y asistencia del país.
- e) Atribuciones para reglamentar la actividad privada.
- f) Atribuciones que tienden al fomento, limitación y vigilancia de las misma actividad.
- g) Atribuciones para sustituirse total o parcialmente a la actividad de los particulares para combinarse con ella en la satisfacción de una necesidad colectiva.<sup>43</sup>

En esta clasificación podemos distinguir la relación Estado-sociedad para satisfacer las necesidades, y las atribuciones del estado frente a los particulares.

Las clasificaciones arriba señaladas son importantes porque nos ayudan a comprender de manera general, con una visión más clara, a que tenemos derecho como ciudadanos en lo individuales y en lo colectivo.

Estamos de acuerdo con Pontifes cuando sostiene que "La dimensión, propósitos y la misión del Estado implican múltiples variables y condiciones de comprensión filosófica. La determinación de sus fines va más allá de una simple relación del Estado con el poder, o de una relación que niega la objetividad de unos fines que están irremediamente unidos con la subjetividad humana"<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> Pontifes. Op. Cit. Pág. 54

<sup>43</sup> Fraga, Gabino. *Derecho administrativo*. Ed. Porúa, México: 1977, 17ª edición. Pág. 15

<sup>44</sup> Pontifes Martínez, Arturo. *Los derechos administrativos del hombre y del ciudadano*. INAP. 1993, pág. 18

Por otra parte Herman Heller afirma que las funciones del Estado consisten en “la organización y actuación autónomas de cooperación social-territorial, fundada en la necesidad histórica de un *status vivendi* común que armonice todas las oposiciones de interés dentro de una zona geográfica, la cual, en tanto no exista un Estado mundial, aparece delimitada por otros grupos territoriales de dominación”<sup>45</sup>. “Esta cooperación social territorial se liga al ejercicio de un poder político que es conducido por el Estado, desarrollándose mediante un proceso de gobierno que orienta el poder político hacia formas reconocidas desde el punto de vista jurídico. Esta orientación no es única ni automática, sino que se liga con una función social que atiende las demandas de la población y sus instituciones en la tarea constante para la justificación del papel del Estado y la legitimación por la vía de la moralidad de su sistema normativo”<sup>46</sup>

Los fines del Estado están contruidos por los sueños humanos que se proyectan en las políticas de los grupos dominantes. Las nuevas organizaciones sociales ponen en tela de juicio estas condiciones, desgastando las justificaciones de Estado y los sistemas de gobierno.

El Estado no es posible sin la actividad concientemente dirigida a un fin, de ciertos hombres dentro de él. Los fines establecidos por estos hombres actúan casualmente sobre otros hombres como elementos motivadores de sus voluntades. La realidad del Estado, el cual ha de ser supuesto aquí como unidad, consiste en su acción o función, la cual tal como ella es, no precisamente que sea requerida como un fin, ni por todos los miembros, ni siquiera por uno solo ... la función inmanente del Estado se distingue claramente tanto de los fines subjetivos y misiones que le adscriben a las ideologías de una parte sus miembros, como de cualesquiera atribuciones de sentido de carácter trascendente que se refiere a su fundamento jurídico.<sup>47</sup>

Las relaciones del Estado con la sociedad son complejas. Todos juegan con las reglas que pueden ser modificadas por los más hábiles en el arte de la persuasión. Mientras para unos jugadores las reglas significan derechos para la otra parte significan obligaciones. Los ciudadanos habían dejado un amplio espacio al Estado para que actuara en la mejora de condiciones que favorecieran a sus miembros, pero con los resultados poco

---

<sup>45</sup> Heller, Herman. “Teoría del Estado”. En: *La Revista del Colegio*. México, Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Año II, núm. 3 julio 1990, pág. 59

<sup>46</sup> *Ibidem*. Pág. 60 a 74

<sup>47</sup> *Ibid.* Pág. 57

satisfactorios mostrados durante ese tiempo, ha decidido restringirle el campo de acción, retirarle poco a poco los espacios antes otorgados, ocupándolos y haciendo uso de ellos. La sociedad reclama participar de manera más directa en las decisiones y acciones, con las que el estado no ha cumplido, en la medida, manera y tiempo en que la sociedad necesita respuestas y acciones que satisfagan sus necesidades.

A continuación revisaremos el camino que siguen las propuestas para el “bien común” y como se convierten en “acuerdo de voluntades”.

## II.2 PROCESOS DE POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### II.2.1 LA IMPORTANCIA DE LO PÚBLICO

La importancia del proceso político está en que los sueños humanos, convertidos en proyectos consensados se puedan materializar y verificar, mediante la organización llamada Estado.

Pobre significado tendría vivir asociadamente bajo la forma de Estado obedeciendo normas generales externas y cumpliendo obligaciones fiscales, así como amargo sería el encanto democrático de elegir las autoridades de nuestra preferencia y someterlas a controles rigurosos si no se pudiera asegurar el cumplimiento efectivo del Estado ni llevar a cabo los programas del gobierno en turno, electo para ser cabeza de la conducción de Estado.<sup>48</sup> Participar con ideas creativas que solucionen problemas, verificando resultados concretos, es la forma en que la sociedad quiere participar con el Estado.

Las organizaciones formales pugnan por la ampliación del proceso formal, para integrarse a él, con el fin de influenciar más de cerca en la políticas públicas. Han abierto nuevos espacios para ser escuchados, dejando los mecanismos establecidos ya que no les proporcionan las respuestas que buscan. “En la república gobernantes y gobernados tienen

---

<sup>48</sup> Aguilar, Luis F. “Introducción”. En: Majone, Giandomenico. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1997, págs. 15 y 16

que hablar, probar y convencerse sobre la validez de sus intereses, asuntos y acciones. En este diálogo permanente que ocurre en las cámaras, los medios y las organizaciones se perfila lo que llamamos interés público”.<sup>49</sup>

El proceso político, “... se inicia con la expresión de preocupaciones generales y termina en decisiones concretas. Cada etapa de la deliberación tiene su propia función y su propio órgano. Las partes exponen problemas y formulan soluciones; el electorado analiza programas y candidatos, y se expresa mayoritariamente a favor de uno de ellos; la mayoría legislativa traduce los programas en leyes, en un debate constante con la oposición; por último, la discusión se traslada al jefe del ejecutivo y el gabinete, donde se traduce en políticas específicas. Cada una de las etapas y cada uno de los órganos de la deliberación pública es independiente, pero solo dentro de los límites del proceso y como parte de éste: lo que es libre y soberano es todo el proceso de discusión”.<sup>50</sup>

Lograr ser escuchado es tarea cotidiana de los ciudadanos y “...de todas aquellas asociaciones y movimientos que pueden aportar al debate público, conduciendo tanto a la ‘corte’ de la opinión pública aquellos asuntos que requieren ser matizados, como ejerciendo un escrutinio como los propios formales. En definitiva, la continua actualización de lo que es común a todos y concierne a todos, sigue siendo, centralmente, un problema de la sociedad”.<sup>51</sup>

La sociedad intenta resolver los problemas de la comunidad acudiendo al Estado quien tiene a cargo esa función, pero si éste no la escucha tendrá que resolverlos de todas maneras. Las organizaciones sociales hasta el momento no se han quedado esperando con los brazos cruzados, buscan caminos que den respuesta y solución a los problemas que los aqueja, con estas acciones plantean, promueven y van empujando hacia una nueva forma de relación con el Estado. “... en el tapete ... de los problemas, vuelve a revelarse la importancia de la formulación plural de las propias políticas públicas ... como problemas multidimensionales”.<sup>52</sup>

---

<sup>49</sup> Ibidem. Pág. 14

<sup>50</sup> Majone. Op. Cit. Pág. 35

<sup>51</sup> Cunill, Grau, Nuria. *Repensando lo público a través de lo social*. CLAD, Venezuela, 1997, pág. 295

<sup>52</sup> Ibidem. Pág. 286

La sociedad reclama explicaciones al ver que los cometidos que se le asignan al Estado no se cumplen, no se concretizan o son deficientes, de baja calidad y llegan fuera de tiempo. El Estado tiene que explicar por qué asigna recursos a unos servicios y a otros no. En el caso concreto de la Coordinación de Atención Ciudadana revisaremos si las justificaciones existentes son suficientes en relación con los resultados concretos.

Para la buena gobernación y administración de la comunidad política se requiere no sólo una sólida conciencia jurídica, un conocimiento experto probado, destreza técnica y manejo directivo. Se exige sobre todo cultivar la costumbre republicana y democrática de comunicar al público, con evidencias y argumentos convincentes, las razones de por qué una determinada prefiere ciertos fines, instrumentos y regulaciones, por que una demanda social específica ha sido incluida o excluida de la agenda de gobierno, por qué un programa incorpora ciertos procedimientos y tiempos, por qué una organización pública se comporta de cierta manera y no de otra con los ciudadanos.<sup>53</sup>

Los ciudadanos al ser los receptores directos de servicios público y privados, comparan, juzgan y emiten juicios sobre los servicios que ambos proporcionan. No es difícil darse cuenta de la diferencia que existe entre uno y otro. Es por ello que los ciudadanos quieren explicaciones de lo que pasa con el Estado, es decir, con la administración, la burocracia y el patrimonio público, poniendo en movimiento el ejercicio de sus derechos. “La primacía política ... ha sido reiteradamente postulada ... en la conducción de los asuntos públicos y la recuperación del papel de la sociedad en su definición y gestión. La cuestión que se refiere específicamente a los servicios públicos no es sino aumentar el control ciudadano”.<sup>54</sup>

Promover la salud y educación sin discriminaciones, la igualdad ante la ley, los valores cívicos, los derechos ciudadanos y su defensa, son sin duda un desafío para incorporar criterios, más políticos, que permitan evaluar impactos o resultados

---

<sup>53</sup> Aguilar. Op. Cit. Pág. 14

<sup>54</sup> Cunill. Op. Cit. Pág. 290

considerando las implicaciones que tienen los servicios públicos sobre la defensa y ampliación de los derechos.<sup>55</sup>

Por lo pronto los ciudadanos pueden utilizar los procesos permitidos por la ley, para que la agitación de sus necesidades formen eco, alcancen la magnitud deseada, influyendo las decisiones de los procesos políticos y, por su puesto, su aplicación.

La participación ciudadana, orientada por los principios de la legitimidad democrática, expresa la posibilidad de que procesos horizontales de articulación política pueden influir en las decisiones del aparato administrativo estatal, de manera que reflejen la aglutinación de voluntad pública.<sup>56</sup> Proponer, convencer, demandar, defender, responder, revisar, verificar controlar y fiscalizar son tareas que buscan realizar los ciudadanos, tenaces en el propósito de provocar el cambio en la administración gubernamental y la política del Estado.

La formulación de las políticas públicas atañe centralmente a instituciones políticas, una de las cuales es la administración pública. En la perspectiva compartida acá, en una relación de complementariedad, también incumbe a la institucionalidad de representación social intervenir en la definición de los intereses públicos y acordar las formas de su satisfacción. La posibilidad de que la participación política sea ejercida por los sujetos sociales en condiciones de igualdad, pluralismo y deliberación pública, es dependiente de una serie de condiciones, entre ellas, que se establezca una relación regulativa y no constitutiva con la esfera política misma.<sup>57</sup> (pág. 287).

El Estado y sus instituciones no pueden seguir indiferentes a las acciones y movimientos sociales, donde los intereses en juego son de toda la comunidad, una parte de ella o de un conjunto de individuos, que sirven para encontrar una solución pacífica a los problemas. Estos movimientos tienen como objetivo cambiar el contexto social, en lo jurídico, económico, cultural, pero sobre todo en lo político. “ los esfuerzos por pluralizar y

---

<sup>55</sup> Cunill, Grau, Nuria. *Repensando lo público a través de lo social* 1997, CLAD, Venezuela. Pág. 271

<sup>56</sup> *Ibidem*. Pág. 292

<sup>57</sup> *Idem*. Pág.287

democratizar el sistema político quedan incompletos si no se convierten en un foco expreso de atención la reforma administrativa, asumida a la vez como reforma también política”<sup>58</sup> (pág. 303). Las acciones de interés público deben entenderse como acciones cotidianas de la vida democrática, que van más allá de la vida democrática.

Los ciudadanos buscan un proceso en el que puedan participar todo el tiempo, para dar a conocer al Estado las prioridades, definir cuales serán las respuestas a las demandas sociales, tener influencia y, poder intervenir en la toma de decisiones, es decir, participar en la política. “... en el marco reclamado es más de carácter institucional que organizacional. Y sobre todo es político ... la ‘publicación’ de la administración pública, pero esencialmente del propio Estado, como sistema de relaciones que implican al poder político para actuar sobre la sociedad” Se trata de ejercer el derecho de participar, de ejercer el poder ciudadano ya no frente al ciudadano sino en conjunción con éste, lo que implica más poder para los ciudadanos, pero también más responsabilidades.

Independientemente de lo que suceda en la política oficial mexicana, se encuentra en curso una revolución política en las raíces de la sociedad mexicana. Se trata de una nueva constelación dinámica de sindicatos independientes, movimientos de mujeres, minorías sexuales y grupos de derechos humanos, asociaciones universitarias, voluntarias, de vecinos y religiosas. Todo esto que es conocido como sociedad civil, ofrece la mejor esperanza sostenida de que la democracia mexicana es no solo inevitable sino que cuenta con una base amplia que se encuentra estrechamente vinculada a los deseos y las realizaciones de la sociedad. Ahí donde el autoritarismo, unido al autoritarismo salvaje, ha sido la regla, la sociedad civil demuestra que la democracia no es solo una cuestión de Estado, de los partidos y de las corporaciones, sino también de la universidad, de la fábrica y de la granja. Aquí radica la mejor esperanza para una democracia mexicana amplia y profundamente enraizada ...<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> Cunill, Grau, Nuria. *Repensando lo público a través de lo social* 1997, CLAD, Venezuela pág. 307

<sup>59</sup> Fuentes, Carlos. *Los Angeles Times*, 2 de julio de 1997, P7.” Redistribución de derechos y responsabilidades”. En: *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. CLAD, Argentina, 1998, pág. 415 y 416.



El problema político de la democracia radica en que predica la libertad y la igualdad para todos, sin embargo la realidad indica que los recursos materiales no alcanzan para todos de igual manera, debido a la cuestionable forma de organización del Estado (Estadocéntrica para la sustitución de importaciones) que buscan apoyos electorales y políticos a cambio de cosas tangibles.

La necesidad de leyes y políticas claras y consistentes, que expresan las escogencias de valores para la resolución de los problemas de carácter público y que aseguren una asignación equitativa de recursos, vuelcan la atención en primera instancia sobre la calidad democrática de las instituciones de representación política y social, especialmente en los parlamentos y en los niveles donde se formulan las políticas públicas generales.<sup>60</sup>

Según Evelyn Levy, la política pública tiene tres objetivos:

- La explicación-estimación de los objetivos e intenciones de la política,
- La explicación-estimación del desempeño de los resultados,
- La explicitación y la estimulación de la providad y de integridad<sup>61</sup>

También señala que las políticas públicas tienen por finalidad :

- La eficiencia de las actividades gubernamentales
- La transparencia y la publicación de los actos de la administración pública
- La democratización del sistema político<sup>62</sup>

El problema de la política es ancestral, el materializar y poner en práctica el deber ser en la vida diaria, teniendo como instrumento del estado la burocracia de la administración pública.

---

<sup>60</sup> Cunill.. Op. Cit Pág. 265

<sup>61</sup> Levy, Evelyn. "Control social y control de resultados". En : *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. CLAD, Argentina, 1998, pág. 390

<sup>62</sup> Ibidem, pág. 392

## II.2.2 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, HERRAMIENTA POLÍTICA

La mayoría de las relaciones que los ciudadanos tienen con el gobierno son de tipo administrativo. Para comunicarse con cualquiera de los tres poderes que forman el sistema estatal, tiene que hacerlo a través de los sistemas administrativos. Para poder tener acceso a la administración de justicia, es necesario seguir los procesos establecidos. Cuando necesitan agua potable o electricidad tiene que acudir a las oficinas administrativas. Si cumplen 18 años, tramitan la credencial para votar. Para comunicarse con el presidente de la República, esperan el trámite de respuesta.

La administración pública es uno de los ejes importantes, sobre todo en los regímenes presidenciales, se asume que ésta se controla a sí misma a través de un sistema legal administrativo que asegura que la adopción de las decisiones sea hecha de acuerdo con las leyes y con base en estables y formales procedimientos de rectitud y racionalidad. El riesgo de sustituir la responsabilidad política por la responsabilidad administrativa, es una solución tecnocrática, sugerida para hacer frente a los ciudadanos respecto de los servicios públicos.<sup>63</sup>

Debido a la forma en que estaba organizado el Estado mexicano, en el periodo del gobierno priísta, la administración pública solo tenía responsabilidad ante los representantes políticos a través de un sistema de comandos y controles jerárquicos. La posibilidad de participar en la vigilancia de los recursos públicos fue actividad exclusiva de la clase política por varias décadas.

La conciencia teórica y profesional de la administración pública... aún en los regímenes democráticos más consolidados, establecen una clara distinción entre democracia y burocracia, al subrayar que la eficacia-eficiencia en la conducción del Estado es un valor tan necesario como alternativo y complementario al de la representación y participación política.<sup>64</sup>

Los ciudadanos han aprendido a distinguir las líneas que dividen las distintas actividades de gobierno, pero también saben que la administración burocrática muchas

---

<sup>63</sup> Cunill. Op. Cit. Pág. 286

<sup>64</sup> Ibidem. Pág. 292

veces impide la eficiencia de la gestión de los asuntos públicos. "La administración debe adoptar, nuevos valores, pero también deberá reforzar los antiguos y, en particular, la subordinación de las actividades de la administración la autoridad política, la integridad, la legalidad y la preocupación por el ahorro en la utilización de los fondos públicos"<sup>65</sup>

En América Latina se habla de una posible solución llamada Administración Pública Gerencial, este modelo surge como alternativa del modelo burocrático clásico, toma en cuenta el punto de vista del mercado, "... no necesariamente incrementa la responsabilidad pública... incluso puede reforzar la corporativización del aparato del Estado y mermar aún más su eficiencia"<sup>66</sup>. El modelo propuesto se tendrá que poner a prueba en nuestro país, para ver si conviene o no a los mexicanos.

Es el Estado, a través de la administración pública, el encargado de crear "condiciones generales de eficiencia, lo que exige garantizar la imparcialidad y la seguridad jurídica ... el mérito en el empleo público se orienta y se mide por el criterio de la eficacia y la eficiencia interna"<sup>67</sup>.

"... es probable que la presión por la reducción de los gastos públicos afecte los propios programas de la administración pública orientados expresamente a incrementar su receptividad hacia los ciudadanos. En última instancia, para que tales programas puedan desplegarse, es preciso que las normas de receptividad se integren en el dispositivo de incentivos de la administración, y es necesario establecer una relación entre las normas de actuación interna y la apreciación de los clientes en torno al funcionamiento de los servicios y, sobre todo, a las necesidades sociales que deben ser satisfechas a través de ello. Pero la presión por la reducción de los gastos públicos en lo que se refiere a la administración, pone el énfasis en la economía, la eficacia y la productividad. Las presiones en este sentido se programan por medio de disposiciones que relacionan los estímulos con la productividad a través de indicadores cuantitativos, como el número de asuntos tratados por oficina, o el costo de tratamiento, etc., es decir, las medidas de rendimiento que, en el fondo, hacen hincapié en la utilización de los recursos"<sup>68</sup>.

---

<sup>65</sup> Cunill. Op. Cit Pág. 251

<sup>66</sup> Ibidem. Pág. 305

<sup>67</sup> Idem. Pág. 278

<sup>68</sup> Idem. Pág. 284

La preocupación gubernamental por aumentar la recaudación trae consigo el aumento de los costos administrativos que pueden contradecir las políticas propuestas. Así puede ocurrir cuando se intenta reducir los gastos en los procesos administrativos, reduciendo la calidad de los servicios para que disminuya la demanda. Si la recepción de recursos se convierte en un problema de redistribución, entonces debe regularse con decisiones políticas más que con administrativas.

Los políticos no necesariamente conocen cuan bien está funcionando la burocracia .. ellos no saben cuanto ha tenido usted que esperar en las oficinas de correos, si la maestra estuvo ausente o no, o si el policía aceptó sobornos. Nosotros los ciudadanos somos los receptores de estos servicios y tenemos ese conocimiento y, por ende, la necesidad de poner en pie instrucciones que permitan obtener y organizar la información agregada de los ciudadanos acerca del funcionamiento de la burocracia<sup>69</sup>

Si los sistemas burocráticos de la administración pública no funcionan hay que hacerlo saber a los políticos que se encargan de la hechura de las políticas públicas, para que los administradores puedan atender mejor a los ciudadanos. He aquí la importancia de una ciudadanía participativa. Pero cuando no existen canales directos para la recepción de tal participación, hay que hacer valer los derechos administrativos.

En el país, los particulares difícilmente pelean por sus derechos administrativos aunque hayan sido afectados. Esta situación responde a una gama de variables que por experiencia han resultado negativas para el propio particular. La sociedad inclusive llega a conformarse y ver estos agravios como normales, sin embargo, la situación actual empieza a cambiar aceleradamente. Si se sigue por el camino trazado hasta ahora, llegaremos a un punto, en corto tiempo, en el cual la sociedad en general y, los particulares en específico, hagan valer sus derechos administrativos utilizando los órganos existentes, o bien ejerciendo presión para la creación de nuevos.<sup>70</sup>

---

<sup>69</sup> Reilly, Charles. "Redistribución de derechos y responsabilidades". En : *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, CLAD, Argentina, 1998. Pág. 438.

<sup>70</sup> Pontifes Martínez, Arturo. *Los derechos administrativos del hombre y del ciudadano*. INAP, 1993. Pág. 179.

Para que la ciudadanía influya en las políticas públicas es indispensable que esté informada, solo así podrá tomar las decisiones correctas y las acciones adecuadas, eso por un lado y por el otro, se necesitan políticos receptivos de las necesidades ciudadanas.

Estamos viviendo las modificaciones del estado que ha dejado de ser benefactor, los cambios del mercado, siempre crueles y competitivos, lo han globalizado, mostrándose indiferente ante la soberanía y desconociendo a los ciudadanos. Lo único que lo atormenta son los consumidores. Nos encontramos en un proceso donde el estado, el mercado y la sociedad civil se influyen mutuamente, remodelando sus relaciones.

Las economías subdesarrolladas, hacen lo posible por atraer capital e inversiones extranjeras para aliviar el problema de desempleo que sus gobiernos pobres e incapaces no pueden financiar con recursos propios, la equivocada administración pública ejercida les impide tener recursos propios para infraestructura y capacitación que les permita competir en el mercado internacional, por esto los gobiernos aceptan condiciones que benefician a las corporaciones, aliviando de manera momentánea los problemas económicos que urge resolver al gobernante en turno. Condicionando a la política nacional en los asuntos económicos y, otros que giran a su alrededor, con respecto a las decisiones de las concesiones a los capitalistas.

Las realidades sociales se pueden estudiar de manera separada, pero nunca desconectadas de las necesidades humanas, se puede hablar de política o de administración pública, pero no puedo desconocer el mercado y las finanzas que mueven la mercancía que proveen a los ciudadanos y satisfacen sus necesidades.

En los próximos tres capítulos se plantea el caso concreto referente a las funciones de la Coordinación de Atención Ciudadana de la Presidencia de la República. Trabajamos el

aspecto legal, la ubicación dentro de la administración zedillista y la descripción del proceso de respuesta a las solicitudes y demandas ciudadanas.

### **CAPÍTULO III.**

#### **FUNDAMENTO JURÍDICO DE LA COORDINACIÓN DE ATENCIÓN CIUDADANA DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA.**

Este capítulo trata los fundamentos y las bases jurídicas en que se sustentaron las acciones, los movimientos, las decisiones y los acuerdos de la Coordinación de Atención Ciudadana de la Presidencia de la República, durante el gobierno de Ernesto Zedillo.

Revisaremos tres fuentes principales que dieron legalidad a las acciones de esta Coordinación, la Constitución Mexicana, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y, los Acuerdos Internos no publicados y los Acuerdos Publicados en el Diario Oficial de la Federación.

En la parte dedicada a la Constitución encontraremos los antecedentes que nos muestran la manera en que ha evolucionado nuestra Constitución, el concepto y los antecedentes del derecho de petición, punto clave de este trabajo; motivo teórico, filosófico,

legal y práctico de la existencia de la Coordinación de Atención Ciudadana. Para completar el aspecto constitucional revisaremos los artículos octavo y noveno que permiten el ejercicio legal del derecho de petición en el aspecto individual y colectivo.

La segunda parte se refiere a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a la relación que tiene con la Coordinación de Atención Ciudadana de la Presidencia de la República.

En el último punto de este capítulo repasaremos los acuerdos internos no publicados y los acuerdos publicados en el Diario Oficial de la Federación que se refieren a la organización que ha existido en la Presidencia de la República, donde podemos observar la manera en que se especializaron las funciones de dicha Coordinación.

Para completar el aspecto constitucional revisaremos los artículos octavo y noveno que permitieron el ejercicio legal del derecho de petición en el aspecto individual y colectivo. Por último analizaremos los casos concretos que se ventilaron en la Suprema Corte de Justicia.

### III.1. LA CONSTITUCIÓN MEXICANA.

Los objetivos políticos de una Constitución se resumen en la necesidad de proteger a la comunidad frente a cualquier intervención en su esfera de autonomía política.

Para Lasalle la Constitución debe ser "... algo mucho más sagrado todavía, más firme y más inamovible que una ley ordinaria ..."<sup>71</sup>

La Carta Magna recoge la esencia de la mayoría pública, es decir, la opinión de la mayoría del pueblo, por eso la única y más alta garantía que los servidores públicos

---

<sup>71</sup> Lasalle, Ferdinand. *¿Qué es la Constitución?*, Colofón, quinta edición, México, 1993. Pág.38



pueden ofrecer a la sociedad, es su actuación honesta y transparente, para desechar cualquier sospecha de corrupción en las funciones que realizan.

### III.1.1. ANTECEDENTES

La Constitución de 1824<sup>72</sup> fue la primera que rigió la vida independiente de México, en ella se asentaron los siguientes puntos: a) la forma de gobierno: República Federal, b) el principio de soberanía popular y, c) la división de poderes: Ejecutivo, legislativo y judicial.

Los dos grupos ideológicos, centralistas y liberales, que participaron en el Congreso Constituyente seguían en la contienda por el poder. El partido centralista era conservador, agrupaba a las clases económicamente privilegiadas y su papel político era estar en contra de los cambios.

El partido liberal en esos años representaba la ideología avanzadas: el individualismo, que resaltaba el ser como individuo; razón por la cual se luchaba por los derechos del hombre y se evitaba la intervención del Estado en los asuntos económicos de los particulares.

El partido liberal reafirmó la independencia mexicana; adoptó el sistema de gobierno republicano, representativo, popular y federal; dividió al territorio mexicano en 19 Estados, cuatro territorios dependientes del centro y un Distrito Federal, escogiendo para este la Ciudad de México; corroboró que la religión de la nación mexicana sería perpetuamente católica, apostólica y romana, y que la nación estaría protegida por leyes sabias y justas, se dividió el gobierno en tres poderes: Legislativo, depositado en las cámaras de diputados y senadores; Ejecutivo, a cargo de un presidente y un vicepresidente,

---

<sup>72</sup> Cabe aclarar que la Constitución de Apatzingan (1814), fue la primera que se redactó pero nunca entró en vigor.

y el Judicial, atendido por la suprema corte de justicia, tribunales y jueces de circuito.

El partido centralista triunfa en 1835 y estuvo en el poder hasta 1846. En este lapso de 11 años se promulgaron dos Constituciones, la de las Siete Leyes (1836) y la de las Bases Orgánicas (1843), donde se plasmaban las ideas conservadoras y tradicionales del partido central.

Para 1847 se estableció el federalismo y la vigencia de la Constitución de 1824. De 1853 a 1855 Santa Anna volvió al gobierno central, causando malestares a los federalistas quienes para el 1 de marzo de 1854 tenían listo el Plan de Ayutla.

Con la Revolución de Ayutla, los federalistas sacaron del poder para siempre a Santa Anna dando vigencia a los derechos humanos. Este movimiento dio origen a la Constitución de 1857 que restablecía a la república su carácter de federal, representativa y democrática. Al adoptar como forma de gobierno la democracia representativa, se aceptaban las ideas del liberalismo. De acuerdo con éstas, el pueblo tiene el poder soberano, pero no lo ejerce directamente, sino por medio de un organismo que lo representa, dividido en tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial.

Por aquellos años tres partidos se disputaba el poder: el conservador, el moderado y el liberal. Estaba en el poder el partido liberal, y tenía como presidente a Benito Juárez (1858-1872). Este periodo fue difícil ya que lucharon sin periodos de paz de 1858 a 1867.

Durante la Guerra de Tres Años (1858-1860) Juárez expidió las Leyes de Reforma que se incorporaron a la Constitución. Estas leyes, más severas contra el clero que las de la constitución de 1857, decretaban las medidas radicales a las que se habían negado los constituyentes moderados:

- Nacionalización de los bienes eclesiásticos, por lo que pasaban al dominio de la nación todos los bienes del clero, seculares como regulares, que tenían en terreno, derechos y

acciones. Esta ley establecía además la separación entre la Iglesia y el Estado, aclarando que el gobierno se limitaría a proteger los actos de culto de la religión católica como los de cualquier otra.

- Creación del registro civil, que proponía al Estado como encargado de llevar el registro de nacimientos, matrimonios y defunciones, etc., lo cual había sido atribución de la iglesia.
- Secularización de cementerios, de función semejante a la ley anterior, dejaba los cementerios bajo la vigilancia y control del Estado, y ya no de la Iglesia.
- Supresión de los conventos, que quedaban anulados en toda la República, por ser opuestos a la libertad individual.
- Libertad de cultos. Esta ley establecía que cada mexicano tenía libertad de protestar la religión más adecuada a sus creencias.
- Libertad de imprenta, que declaraba la libertad de escribir y publicar escritos sin más límite que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública.
- Secularización de hospitales y establecimiento de beneficencia, que pasaban a ser administrados por el gobierno, creándose la asistencia social.
- Instrucción pública, que coloca la educación primaria bajo inspección del gobierno federal, establecía planes de estudio para escuelas primarias, secundarias y profesionales.

A la caída de Maximiliano en 1867 se restaura la República, asumiendo los liberales las labores de gobierno.

A la muerte de Juárez, Porfirio Díaz toma el poder representando las ideas liberales, pero después de treinta años como presidente de México, terminó siendo cabeza de los

conservadores, sin ejercer acciones conforme a la constitución vigente de ese periodo.

Para la primera década del siglo XX la situación económica, política y social del país se había agravado a tal punto que el pueblo mexicano se vio forzado a tomar las armas, iniciándose la Revolución de 1910, la primera del siglo XX. Después de muchas muertes y derramamiento de sangre el 21 de noviembre de 1916 surge la Nueva Asamblea que formara el Congreso de Querétaro, integrado por ideólogos y pensadores liberales, radicales y moderados quienes participaban en la redacción de la Constitución de 1917.

La nueva Constitución de 1917 heredó de la Carta de 1857: La forma de gobierno, República Federal, y la división de poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial; los derechos individuales que después se convertirían en las garantías individuales. Lo nuevo de esta Constitución fue incluir los derechos del trabajador y las bases de la Reforma Agraria. Lo más destacado en el campo constitucional, y que puso a la vanguardia mundial a nuestra Suprema Ley y a sus pensadores, consiste en la redacción de las garantías sociales, es decir el deber que tiene el Estado de asegurar a la sociedad de manera democrática una vida digna.

Es de suma importancia destacar la existencia de las garantías individuales y sociales en el documento constitucional ya que permite impugnar de manera jurídica cualquier hecho que sea opuesto a dichas disposiciones. La existencia de legislación sobre estos aspectos esencialmente humanísticos dan la posibilidad de actuar en contra de todo aquello que las lesiona.

Nuestra historia política ha forjado una presidencia fuerte, pero no existe justificación democrática para que fuere autoritaria, usufructuaría de facultades ajenas al Estado de Derecho, o que ejerza un poder arbitrario. El Ejecutivo federal está comprometido con el ejercicio de una presidencia eficiente, capaz y acotada; sometida al imperio de la Constitución y las leyes; sujetas al control de los otros Poderes de la Unión. El presidente de la República no debe tener ni ejercer más atribuciones que las que expresamente le confieren la Constitución y las leyes. Conforme a la Constitución y al

ideal republicano cultivado a lo largo de nuestra historia, el Presidente es en todo momento, el primer mandatario de la Nación. De acuerdo con estas consideraciones, el Ejecutivo Federal evitará el ejercicio de poderes metaconstitucionales, que conllevan el riesgo de conducir al autoritarismo. Sin embargo, no es sólo la voluntad del Ejecutivo la que permitirá cumplir plenamente este propósito. También es necesario que los Poderes de la Unión, los partidos políticos y las asociaciones sociales asuman y observen los límites constitucionales del Poder Ejecutivo, de tal modo que vigilen esos límites con sus actos y demandas.<sup>73</sup>

En el siguiente punto se dará especial énfasis al derecho de petición, como aspecto que resume todas estas ideas de libertad y democracia, dando la posibilidad real, en términos jurídicos, de convertir en acciones el derecho de petición.

### **III.1.2 SOBRE EL DERECHO DE PETICIÓN**

El derecho de petición es aquel que permite la interrelación entre gobernantes y gobernados, aquel que permite que las partes interactúen, cada una desde su posición y lugar, así como entre los grupos sociales que actúan.

Este derecho hace saber a los gobernantes de primera mano qué es lo que preocupa a los ciudadanos. Impulsa a los gobernantes a tomar decisiones certeras que mejoren las expectativas de los gobernados. Además mide si las políticas públicas a corto y mediano plazo han sido correctas y están bien encausadas.

#### **III.1.2.1 CONCEPTO**

La fuente principal a seguir, en letra y espíritu, es nuestra Constitución, que establece el derecho de petición. La Constitución es la principal fuente de donde las

---

<sup>73</sup> Poder Ejecutivo Federal. «Desarrollo Democrático», en *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, Congreso de la Unión, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1995. Pág. 58

autoridades públicas del país toman sus lineamientos. La autoridad pública está obligada por este precepto a cumplir y respetar su ejercicio.

*Derecho de Petición:*

Es la facultad que las persona tiene de acudir a cualquier autoridad, formulando una solicitud o instancia escrita de cualquier índole, la cual adopta específicamente el carácter de simple petición administrativa quien en virtud del artículo 8º constitucional tiene como obligación, ya no un deber de la ejecución cumplimiento positivo de un hacer, consiste en dictar un acuerdo escrito a la solicitud que el gobernado les eleve.<sup>74</sup>

El derecho de petición significa que el ciudadano puede dirigirse a cualquiera de las autoridades públicas a solicitar o pedir algo, siendo el deber correlativo, de quienes ejercen el poder público, de contestar por escrito lo pedido por los gobernados.

**ANTECEDENTES**

Todos y cada uno de los ciudadanos de esta República tiene la facultad o derecho reconocido de llevar su solicitud ante la autoridad o instancia de cualquier índole, que de acuerdo con el artículo Octavo Constitucional tiene como obligación, ya no un deber de la ejecución o cumplimiento de un hacer, sino en dictar un acuerdo escrito a la solicitud del ciudadano.

El antecedente más remoto del derecho de petición está en el artículo trigésimo séptimo del decreto Constitucional de Apatzingan (1814) señala que " A ningún ciudadano debe coartarse la libertad de reclamar sus derechos ante los funcionarios de la autoridad

---

<sup>74</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*. Porrúa, quinta Edición, México, 1996. Pág. 110

publica"<sup>75</sup>

Lograda la independencia, la Constitución de 1824 se reforma (1847) y se establece que: " Es derecho de los ciudadanos votar en las elecciones populares, ejercer el derecho de petición, reunirse para discutir los negocios públicos y pertenecer a la guardia nacional"<sup>76</sup>

La teoría de la democracia representativa, considera apropiada la participación y dirección de los negocios públicos por parte de los ciudadanos, siempre y cuando lo haga por medios pacíficos "La Constitución de 1857 plasmaría en sus artículos dos de las grandes innovaciones del Acta de Reforma: El juicio de amparo y el derecho de petición"<sup>77</sup>

El derecho de petición, como aparece actualmente en el artículo octavo constitucional, puede ejercerlo cualquier persona frente a toda clase de autoridad (federal, local, municipal, legislativa, ejecutiva o judicial) pero la excepción surge cuando se trata de asuntos políticos, solamente los ciudadanos de la República lo pueden ejercer, no así, los extranjeros.

### **III.2 LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**

Con el proceso global de modernización administrativa, la administración pública mexicana inicia un desarrollo administrativo que a la fecha no ha terminado, pero ha tenido importantes avances. La administración pública a partir de 1970 gira a una nueva etapa, la de contar con una administración pública moderna. Se hacen cambios, se adaptan estructuras, se crean procedimientos, pero además se intenta establecer las condiciones para

---

<sup>75</sup> Torre Villa, Hernesto. *La Constitución de Apatzingan y los creadores del Estado Mexicano*, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, México, 1964. Pág. 384

<sup>76</sup> *Ibíd.* Pág. 404

<sup>77</sup> *Ibíd.* Pág. 405

lograr que la misma administración pública promueva y conduzca estos cambios, para aumentar la capacidad de respuesta a las necesidades económicas y sociales.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal surge como resultado del proceso de modernización de la administración pública. Es uno de los instrumentos jurídicos desarrollados para este fin. Sin duda el más importante en la innovación jurídica. Esta ley sustituye a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958, que durante 18 años funcionó como guía de la administración pública. "Con la Ley Orgánica se procuró suprimir las duplicaciones existentes en las funciones, precisar responsabilidades y simplificar las estructuras de la administración centralizada".<sup>78</sup> Sin embargo hoy no solo observa la duplicación sino la multiplicación de funciones como ocurre en el caso Turismo. Contamos con la Secretaría de Turismo a nivel federal y estatal, no obstante en el municipio de Guanajuato se establecen reglas especiales para la temporada del "Cervantino", por ejemplo el aumento de tarifas hoteleras hasta en un 2.5% y la regulación en la renta de habitaciones en casas particulares.

Programar las acciones de la administración pública implica conocer las leyes y las comunidades que se gobierna, es indispensable contar con la suficiente sensibilidad social para detectar las necesidades que requieren respuesta por parte de la administración gubernamental.

La descentralización de los recursos y la desconcentración administrativa, hacen más sensibles a las organizaciones sectoriales que planean el desarrollo social de la localidad, debido a su cercanía con las necesidades latentes de la comunidad, con esto se trata de facilitar la fluidez administrativa.

---

<sup>78</sup> Quiroga Legos, Gustavo. *Organización y método de la Administración Pública*. Trillas, segunda edición, México, 1976. Pág.47



Son fundamentales los servicios de apoyo entre Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, las atribuciones del Ejecutivo Federal y los convenios con los órganos locales para llevar a cabo de manera coordinada las acciones en cada rincón de la nación.

En términos jurídicos y racionales la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal mejoró la administración pública nacional, pero hay que actualizarse y aplicarla con equidad al diario movimiento de los recursos en beneficio del desarrollo de los ciudadanos del país.

Se requiere de una revolución administrativa en México, que permita gradualmente una vía hacia la democracia administrativa, donde del ciudadano debe ser mandante y el gobierno, mandatario.<sup>79</sup>

Es necesario contar con el equilibrio suficiente en la organización gubernamental, a fin de llevar a cabo acciones coherentes en la toma de decisiones que afectan al conjunto social. Esto es necesario aún en procesos de cambios políticos que caminan hacia la democratización de las comunidades.

### **III.3 RELACIÓN ENTRE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y LA COORDINACIÓN DE ATENCIÓN CIUDADANA DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA.**

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece las bases que organiza a la administración pública de la federación, que a su vez sirvió de guía a la Coordinación de Atención Ciudadana, para turnar las peticiones y solicitudes ciudadanas a las instancias correspondientes que participaban en la solución de los asuntos planteados.

---

<sup>79</sup> Sánchez González, José Juan. *Administración pública y reforma del estado en México*. México, Premio INAP 1997. Pág. 245.

El acuerdo publicado el 8 de mayo de 1996 en ejercicio de las facultades que confiere al Presidente de la República en la fracción primera del artículo ochenta y nueve Constitucional y con fundamento en los artículos ochenta y uno, treinta y uno y treinta y siete de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. El artículo ochenta y nueve Constitucional otorga las facultades al Presidente de la República para crear las unidades de asesoría, apoyo técnico y coordinación que sean necesarias para su ejercicio y que se ajustan al presupuesto asignado a dicha entidad. El artículo trigésimo primero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señalaba que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debía tomar en cuenta los gastos de dicha Coordinación en los proyectos y cálculos del presupuesto federal y específicamente los asignados a la Presidencia de la República. Por otro lado el artículo trigésimo séptimo señalaba que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo debía controlar, evaluar, inspeccionar y vigilar que el presupuesto asignado se utilizara para los fines programados.

Con base en los fundamentos arriba citados se establecieron las siguientes facultades a la Coordinación de Atención Ciudadana de la Presidencia de la República:

- a) Recibir las solicitudes, sugerencias o quejas dirigidas por los ciudadanos al Presidente de la República.
- b) Turnar a las dependencias o entidades competentes.
- c) Recibir y dar contestación a las solicitudes.
- d) Llevar el seguimiento de los compromisos; e
- e) Informar al jefe del ejecutivo sobre la atención de las quejas y en general de las labores de la Coordinación.

La vinculación entre la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Coordinación de Atención Ciudadana de la Presidencia de la República consistía en que

ésta última funcionaba como un elemento coordinador con jerarquía dentro de la estructura de la Administración Pública Federal que dependía directamente del jefe del ejecutivo. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal regía los términos generales de toda la estructura administrativa de la federación, entrando en ella la Coordinación de Atención Ciudadana como elemento de apoyo a la Presidencia de la República, dentro de la estructura global establecida.

La Coordinación de Atención Ciudadana surgió como respuesta a las demandas ciudadanas dirigidas al presidente de la República, poniendo así en práctica los derechos que la Constitución les otorgaba a los gobernados.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal tenía relación directa con la Coordinación de Atención Ciudadana en tanto esta última encontraba su existencia en los reglamentos de la primera que la regía. Esta Coordinación fue creada con los elementos jurídicos existentes en esta ley, así como de la necesidad de dar soluciones concretas a la problemática nacional de ese periodo.

Con la creación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal frente a la realidad social y a las demandas que la ciudadanía dirigía al Presidente de la República, se creó de manera natural la Coordinación de Atención Ciudadana, como respuesta del ejecutivo al pueblo que gobernaba.

El aumento de volumen en las demandas estaba relacionada con el crecimiento de la población, ya no era posible levantar el teléfono y dar solución a lo demandado. Se necesitaba una coordinación que evitara lo que en esencia dictaba la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la duplicidad de funciones y de tramites. Se trató de eliminar respuestas encontradas y confusas que creaban retardos, malestares, injusticias, resentimientos y quejas. La Coordinación de Atención Ciudadana funcionó como el gran

gestor del pueblo frente a la estructura administrativa, que en términos generales el ciudadano desconocía pero, que acudía a ella en ejercicio de sus derechos.

Así fue como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Coordinación de Atención Ciudadana de la Presidencia de la República caminaban de la mano para atender y dar respuesta a los ciudadanos.

### **III.4 LA INVESTIDURA PRESIDENCIAL**

Es indispensable hablar sobre el poder metaconstitucional que el presidente mexicano ejercía, sin el cual no se podría entender el porqué de muchas acciones, posturas y decisiones.

El término "régimen presidencial" se empezó a utilizar en Inglaterra, para designar el tipo de gobierno en las colonias, en contraste con el régimen parlamentario.

Se utiliza el término "presidencial" para designar a los gobiernos que tienen al frente del poder ejecutivo a un mandatario, elegido por sufragio, al que se le denomina "presidente".

Cuando hablamos de presidencialismo nos referimos al régimen de gobierno donde el poder del ejecutivo es mayor en comparación con el poder que tiene el legislativo y el judicial. Se diferencia del régimen presidencial por que en éste existen las atribuciones de poder equivalentes en cada uno de los tres poderes que dan por resultado el modelo clásico de división de poderes.

El presidencialismo tiene mayor peso de poder porque:

- En una misma persona se concentra el ser jefe del Estado y jefe de gobierno;
- Son los ciudadanos los que le otorgan ese gran poder al elegirlo de manera directa con su voto, por esto tiene que responder al pueblo y no al poder

legislativo;

- El poder ejecutivo es independiente del poder legislativo;
- El ejecutivo controla la administración pública, de acuerdo a las capacidades discrecionales que le otorga la constitución, por lo que puede: Enviar al legislativo iniciativas de ley, rechazar las leyes del legislativo, consultar directamente al pueblo mediante plebiscito y referéndum; Nombrar a los miembros de su gabinete sin restricción alguna.
- La superioridad del ejecutivo se explica como consecuencia de los siguientes puntos:
  1. Factores socio-políticos, que se manifiestan en la necesidad de asegurar la estabilidad política y la concentración de facultades para resolver con energía y diligencia los problemas nacionales.
  2. Inclinação ideológica hacia un concepto de ejecutivo fuerte y centralizado.
  3. Crisis del legislativo que se caracteriza en la delegación de facultades legislativas al ejecutivo.
  4. Debilitamiento de los partidos políticos.
  5. Decadencia del federalismo.
  6. Disfrute de la delegación directa de la soberanía al ser elegido por sufragio universal.
  7. Poderes de emergencia que las constituciones depositan en el ejecutivo, así como las reformas constituidas que han alterado la distribución de competencias entre el ejecutivo y el legislativo, en favor del primero.
  8. El otorgamiento al ejecutivo del mando total de la fuerza militar.
  9. La dirección casi absoluta del presidente de las relaciones internacionales, así

como de la burocracia

10. Factores técnicos que se manifiestan en la planificación de los aspectos económicos, financieros y de seguridad social, que han llevado al aumento de la intervención estatal en la economía y a una mayor concentración del poder económico.

En el ámbito popular la investidura presidencial adquirió características reales e imaginarias. Su legitimidad estaba sustentada en el voto popular, y las prerrogativas y facultades que la Constitución le otorgaba. El papel que jugaba el Presidente de la República durante su mandato lo colocó en un lugar donde podía regir los destinos de la Nación e influir en la vida de los gobernados. El enorme poder que se concentraba en manos del jefe del Ejecutivo Federal tenía cualidades que creó múltiples intereses encontrados. Esas cualidades con los vistosos ritos, honores y símbolos que los acompañaba contrastaba con la sencillez de la vida cotidiana de los ciudadanos. Así la imaginación popular creó formas mágicas, mitológicas, épicas y muchas otras. Al sumar el poder real e imaginario surgieron capacidades fuera de toda proporción humana que se le atribuyeron a los presidentes. Debido al conjunto de los dones atribuidos al presidente en turno los ciudadanos le enviaban solicitudes que no tenían nada que ver con los asuntos públicos.

“Actos de fe presidencialista, exvotos para la agradecida memoria de las bondades del 'padre de todos los mexicanos' “. <sup>80</sup>

El jefe del Ejecutivo Federal tuvo que gobernar con las ideas que los gobernados tenían de su investidura. “El carácter y la personalidad de cada mandatario marcaban un

---

<sup>80</sup> Nava Nava, María del Carmen. *Los Abajo Firmantes. Cartas a los Presidentes 1920-1928*, México, Editorial Patria, 1994 . Pág. 8

estilo particular en relación con los ciudadanos que le enviaban correspondencia.”<sup>81</sup>

El ritmo de la vida contemporánea no es el mismo que el del hace algunos periodos de gobierno, el toque personal de Zedillo en la correspondencia fue prácticamente imperceptible, debido al volumen de peticiones y los procesos por los que pasaba la correspondencia, lo que sí se puede conocer con mayor precisión es la manera en que el presidente organizó a su gente para atender éstos y otros deberes que derivaban su cargo. La figura presidencial estaba rodeada de una atmósfera mítica y de realidades constitucionales y políticas que en comparación con cualquier otro gobernado o gobernante hacía pensar al ciudadano en el omnipotente poder depositado en una sola persona.

Las ideas míticas fueron creadas por algunos pobladores de México que se caracterizaban por su gran imaginación y que daban a la figura presidencial poderes que iban más allá de lo real.

Los poderes que le otorgaron las anteriores constituciones han sido producto de las necesidades nacionales y sólo en estos contextos es posible entender porque se le otorgó tan grande poder al presidente.

Los grupos participantes en la otorgación de semejante poder discrecional pensaron que con ello se resolverían con mayor fluidez los problemas nacionales que necesitaban de la intervención directa del Presidente de la República. Así entonces, el poder que las constituciones han otorgado al presidente han sido producto de las circunstancias nacionales.

Teniendo como pasado inmediato la experiencia de la Constitución de 1857, en que el Poder Legislativo invadía las funciones de los otros dos poderes, impidieron principalmente al Ejecutivo actuar con libertad y desembarazo, el Primer Jefe proponía

---

<sup>81</sup> Ibidem. Pág. 16

varias reformas, siendo la principal: quitar a la Cámara de Diputados el poder de juzgar al Presidente de la República y demás altos funcionarios de la Federación. Carranza se puso del lado del sistema presidencial y combatió definitivamente al sistema parlamentario.

Los grupos políticos que luchan por el poder, ponen en marcha proyectos acordes con su ideología e intereses, con el objeto de satisfacer necesidades de sus seguidores. Utilizan su capacidad y talento en tareas que los lleve a realizar sus sueños personales y de grupo, siempre que cuenten con suficiente fuerza persuasiva para alcanzar el éxito.

Algunos de los líderes de éstos grupos políticos fueron jefes del Ejecutivo, siendo cubiertos por los poderes del cargo, imprimiendo rasgos de su individualidad en los periodos gobernados.

Los poderes extralegales del Ejecutivo fueron el rasgo fundamental de los gobiernos de Juárez, Lerdo y Díaz. Sin embargo, en este último hay una nueva característica. Díaz instauró la dictadura y encontró su justificación en la filosofía positivista.

La dictadura porfirista dio fin al derecho, entendido éste como la aplicación de normas iguales y generales para todos los miembros de la sociedad civil, al legitimar la dictadura no en base a una normatividad abstracta, sino a una legitimidad empírica surgida de los fines concretos que buscaban la paz, el orden, el progreso y la filosofía positivista se convirtió en ideología del Estado.

Ante la inexistencia real de derecho, el derecho de propiedad se convirtió en privilegio y el Estado en su defensor. Por eso, el estado porfirista se convirtió en dictadura y el jefe del poder ejecutivo en dictador, basando su razón de ser en la instauración y conservación del privilegio.

Autores como Daniel Cosío Villegas y Jorge Carpizo coinciden en que el amplio poder del ejecutivo se debe a que:



En la formación del gobierno mexicano independiente se mezclaron dos tradiciones de gran autoritarismo: El mundo indígena y el gobierno colonial español.

Por muchos años el presidente de la República fue al mismo tiempo jefe del partido político oficial. Al que pertenecían los legisladores que formaban el poder legislativo, debilitándolo en el juego del poder. Por otro lado el ejército era utilizado como instrumento político, debilitando su poder al subordinar a sus jefes a las órdenes del ejecutivo federal. El presidente no sólo era jefe de la clase política, también contaba con amplias facultades en materia económica. El amplio poder con que contaba le permitía nombrar al sucesor de su preferencia.

Todas estas características eran bien conocidas por los mexicanos del siglo XX ya que las vivieron de cerca por largas décadas.

El presidente Zedillo se distinguió por ser consciente de su papel histórico y comprender que los ciudadanos ya demandaban el cambio y estaban dispuestos a enfrentar el nuevo rumbo del país. La entrega del poder ejecutivo a un partido de oposición, en forma pacífica y democrática, pienso fue la decisión más acertada para el país. Se evitó una costosa turbulencia social y años de reconstrucción, que un movimiento de esta magnitud hubiera traído al siglo XXI.

### **III.5 LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA A TRAVÉS DE LOS ACUERDOS NO PUBLICADOS Y LOS ACUERDOS PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.**

Los antecedentes de la Coordinación de Atención Ciudadana de la Presidencia de la República se van dando de manera interna en la propia Presidencia, al lado de sus

funciones cotidianas, acuerdos internos, creación de oficinas, departamentos, direcciones y coordinaciones; utilizando los elementos jurídicos y administrativos existentes en cada período presidencial.

Las distintas condiciones sociales, políticas y económicas del país en cada periodo de gobierno y la libertad presidencial para organizar su gabinete, forman el conjunto de elementos que van formando con el tiempo los antecedentes que dan origen a la actual Coordinación de Atención Ciudadana. En este apartado observaremos las formas y estructuras que han organizado los jefes del ejecutivo para dar atención a las demandas.

A continuación se expone de manera sintética y en orden cronológico los acuerdos internos no publicados y los acuerdos publicados en el Diario Oficial de la Federación, que dan lugar a la Coordinación estudiada. Esta distinción se pudo hacer ya que durante la investigación encontramos tres documentos, el primero firmado por el General Lázaro Cárdenas del Río, girando órdenes a la Secretaría de Guerra y Marina (anexo 1) ; el segundo por Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, señalando en el artículo cuarto del documento que el acuerdo no se publicaría en el Diario Oficial (anexo 2); el tercero por el Lic. Carlos Salinas de Gortari girado a la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República, indicando que entraría en vigor ese mismo día (anexo 3). Por lo que nos dimos cuenta que existían dos tipos de acuerdos. Uno que se daba al interior de la administración y no se publicaba, por lo que no era del conocimiento general, y otro que se daba a conocer publicándolo en el Diario Oficial de la Federación.

Los mexicanos siempre se han comunicado con las autoridades que rigen el destino del territorio en que se han desarrollado.

Desde el tiempo de Carlos V los mexicanos y los señores principales de toda la región de mesoamérica con el método que fuese se comunicaban de manera directa con la Corona Española o con los Virreyes para legalizar sus posesiones territoriales, sus privilegios ancestrales o conservar rasgos culturales. Con el tiempo la mezcla de las dos culturas formaron la actual nación mexicana donde los peticionarios dominan y hacen uso extensivo de los canales y las costumbres institucionales que ellos mismos y sus antepasados cimentaron a lo largo de siglos.<sup>82</sup>

La inestabilidad política de los gobiernos republicanos del siglo XIX. Las revueltas armadas, la invasión norteamericana, la guerra de reforma, la intervención francesa, la existencia simultánea de dos o tres gobiernos con la consecuencia de una administración pública desordenada no impidió la recepción y despacho de los asuntos enviados a los jefes de gobierno.

La correspondencia del presidente Juárez nos muestra que aún en las condiciones más adversas, la población se imponía la tarea de exponer por escrito sus exigencias hacia el poder público... El lema "Poca política y mucha administración" del gobierno de Porfirio Díaz tuvo su contraparte en una copiosa y variadísima correspondencia entre el "Héroe del 2 de abril" y la Sociedad que gobernó por veinticuatro años. Durante las dos primeras décadas de su gobierno (1876-1900), Porfirio Díaz atendió personalmente decenas de misivas que diariamente llegaban a su despacho.<sup>83</sup>

Después de la Revolución mexicana encontramos que... la comunicación epistolar del general Obregón con *Los Abajo Firmantes*, el "Héroe de Celaya" tenía una curiosidad insaciable e indiscriminada por todo lo que acontecía a sus conciudadanos, la cual le hacía imponerse excesivas cargas de trabajo dedicadas a leer, comentar con sus colaboradores, buscar alternativas inmediatas y dictar, con la misma velocidad, las respuestas. En sus epístolas el general Obregón también gustaba de hacer gala de su admirable memoria, no siendo raro que hiciera referencias puntuales de la vida y obra de sus corresponsales y hasta les diera cuenta razonada de la pertinencia o la inoportunidad de su solicitud. Era asimismo su costumbre pedir "encarecidamente", a los peticionarios cuyos requerimientos no pudiese obsequiar de inmediato, que volvieran a presentar sus escritos pero en forma clara, precisa, circunstanciada y, sobre todo realista. Si a ello se agrega su hábito de aceptar las invitaciones que le hacían de todas las regiones del país para conocer personalmente las carencias y logros de los pobladores, y el gusto que se daba en disfrutar los honores, festejos y agasajos que le brindaban sus huéspedes, es entendible la familiaridad, naturalidad, confianza e intimidad del tono sostenido entre los peticionarios y

---

<sup>82</sup> Nava Nava, María del Carmen, *Los Abajo Firmantes. Cartas a los Presidentes 1920-1926*, México, Editorial Patria, 1994. Pág. 8

<sup>83</sup> *Ibidem*. Pág. 12

el presidente Obregón. Porque aun en los asuntos más trágicos y apremiantes, a veces de su propio puño y letra, el dimisionario se daba tiempo y espacio para introducir mensajes de aliento, bromas y regaños.<sup>84</sup>

El presidente Calles leía únicamente las peticiones que nadie más que el presidente de la República podía resolver y las que exigían su parecer. Para dar mayor eficiencia y agilidad al despacho de los escritos, el general Calles instruyó a sus colaboradores que los asuntos de importancia secundaria de los cuales él debiera tener conocimiento tenían que ser extractados con base en el criterio de discriminar lo fundamental de lo superfluo, lo global de lo incidental y lo específico de lo anecdótico, en el menor espacio posible. Esto le permitía captar en una rápida hojeada lo solicitado y tomar decisiones inmediatas para hacer frente a su voluminosa correspondencia. Con este mismo fin y para eliminar rezagos y las tardanzas indeseables, el presidente Calles pidió que se actualizaran y multiplicaran los formatos de las respuestas de la Secretaría Particular de Presidencia de la República.

El treinta y uno de diciembre de 1934 el General Lázaro Cárdenas del Río, emite un acuerdo interno por el cual crea la Oficina de Quejas dependiente del Ejecutivo, para la coordinación de diversos asuntos y servicios de apoyo a la Presidencia de la República. En este mismo año se conforma la Secretaría Particular que desarrolló, en un inicio, labores de registro de acuerdos, prensa, integración de informes presidenciales y servicios administrativos. En 1937 la Oficina de Quejas pasa a depender de la Secretaría Particular, donde atiende principalmente asuntos agrarios.

En 1940 desaparece esta Oficina de Quejas. Manuel Ávila Camacho (1940-1946), Miguel Alemán (1946-1952) y Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) prescindieron de las estructuras creadas por su antecesor.

---

<sup>84</sup> Nava Nava, María del Carmen, *Los Abajo Firmantes. Cartas a los Presidentes 1920-1926*, México, editorial Patria, 1994. Pág. 22

No olvidemos que la organización de la Presidencia de la República es la que mayor influencia personal tiene del gobernante en turno, debido a que en este tipo de gobiernos el presidente ocupa

...el pináculo del poder que con ayuda de sus consejeros formales o *informales* (cursivas mías) señalan la política a seguir y su aplicación ya que en él se confunden los cargos de jefe de estado y primer ministro, la representación de la nación y el gobierno, las funciones simbólicas y la realidad del poder.<sup>85</sup>

Y no es sino hasta 1958 cuando por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado se crea la Secretaría de la Presidencia como órgano de planeación, coordinación y vigilancia global de la administración pública federal por un lado, y por otro como dependencia de apoyo y asesoría directa del titular del ejecutivo federal.

En 1971 la Oficina de Quejas se convierte en Dirección General de Quejas, dependiendo igual que antes de la Secretaría de la Presidencia. En 1973 se incluye a esta Dirección en el reglamento de la Secretaría de la Presidencia, teniendo como funciones específicas las de atender las quejas y peticiones que la ciudadanía hace a la Presidente de la República, procurando su solución con el resto de la administración pública federal.

Con la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se suprime en 1976 la Secretaría de la Presidencia. A partir de este año el citado ordenamiento ha sido el marco de referencia para establecer las Áreas y unidades administrativas que integran la Presidencia de la República.

En su artículo octavo dicha ley dispone específicamente que el titular del poder ejecutivo federal podrá contar con las unidades de asesoría de apoyo técnico y de coordinación que el propio ejecutivo determine.

En 1977 el marco del acuerdo para el establecimiento de los sistemas de

---

<sup>85</sup> Segovia, Rafael. «El Estado», *Enciclopedia Salvat Mexicana*, Tomo XII, México, 1979. Pág. 2791

orientación, información y quejas de la administración pública de la Dirección General de Quejas era responsable de compilar los análisis de las quejas del público respecto a los servicios administrados por el gobierno federal, a fin de llevar a cabo su corrección.

El 19 de enero 1983 se publica en el Diario Oficial de la Federación acuerdo por el que se crea la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes de la Presidencia de la República, para que el sistema sea más adecuado en el logro de las tareas interdependientes a través del propio ejecutivo.

Todo ello con el fin de mejorar el desempeño de la estructura existente, con el objeto de tener a un solo responsable que dependa directamente del titular del ejecutivo y cuya función era la de coordinar, hacer el seguimiento y verificar la realización de los programas e instrucciones que señale el Presidente. Con este acuerdo la Unidad de Atención Ciudadana quedó adscrita a la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República.

En 1992 se crea la Oficina de la Presidencia de la República, cuyo titular será designado por el jefe del ejecutivo y cuyas funciones son exactamente las mismas que las de la Unidad arriba señalada, pero elevada a otra categoría. Desaparece la Oficina de Coordinación, creada por el presidente Salinas, cuatro años antes.

En octubre de 1994 se incluyen en los manuales de Organización General y Específicos de la Presidencia de la República las funciones de la Unidad de Atención Ciudadana, además de las tradicionales de atención, quejas y peticiones; se republica las funciones de la Unidad de Atención Ciudadana, además de las tradicionales de atención, quejas y peticiones; las de registro, evaluación y seguimiento de los compromisos asumidos por el titular del ejecutivo, lo que implica la coordinación permanente con las dependencias y entidades del gobierno federal y la comunicación constante con los gobiernos Estatales.

En diciembre de 1994, al inicio de la administración Zedillista, la Unidad de Atención a la Ciudadanía y la Unidad de Audiencias (depende esta última de la Secretaría Particular), se fusionaron dando origen a la Coordinación de Atención Ciudadana, quedando adscrita a la Secretaría Particular del Señor Presidente, mientras que la Unidad de la Crónica Presidencial desaparece.

El 8 de mayo de 1996 por acuerdo publicado en el Diario Oficial se establecen las facultades de la Coordinación de Atención Ciudadana de la Presidencia de la República. El acuerdo tiene como objetivo definir las funciones de esta Coordinación, dada la conveniencia de contar con un instrumento eficaz de comunicación directa con los ciudadanos y el titular del ejecutivo. El acuerdo aclara que dicha unidad no representa crecimiento en la estructura ni en el gasto público, hace énfasis en que se ajusta a las políticas de racionalización de recurso de la administración pública.

El acuerdo del 8 de mayo consta de cinco artículos, el primero en sus seis fracciones se refiere a las actividades de la Coordinación, tales como recibir las solicitudes, sugerencias o quejas, dar contestación, llevar el seguimiento e informar al jefe del ejecutivo sobre el cumplimiento de lo acordado. El segundo artículo señala que el titular de la Coordinación será designado por el mismo Presidente y dicha Coordinación esta adscrita a la Secretaría Particular. El tercer artículo indica que la Coordinación contará con las unidades administrativas que el Presidente determine necesarias, ajustándose al presupuesto asignado. El artículo cuarto de este acuerdo aclaran que en caso de ausencia del Coordinador será suplido en primer término por el Director General de Peticiones y Audiencias y en segundo por el Director de Gestoría y Seguimiento. Finalmente el artículo quinto señala que las demás unidades administrativas de la Presidencia auxiliaran a la Coordinación en caso necesario.

El miércoles 7 de diciembre de 1998 se publica en el Diario Oficial el acuerdo por que se crea la oficina de la Coordinación de la Presidencia de la República. En su artículo segundo fracción séptima se establecen las funciones a desempeñar: " Recibir las quejas de los particulares e informar al Presidente de la República de las mismas, turnándolas a las dependencias competentes, según su esfera de competencia, procurando su expedita resolución y hacer el seguimiento correspondiente"<sup>86</sup>

Este acuerdo es fundamental para la Coordinación de Atención Ciudadana ya que se formalizan sus funciones dando la importancia suficiente por parte del Ejecutivo Federal a la comunicación directa entre gobernados y gobernantes, permitiendo conocer de primera fuente las necesidades apremiantes de la población de la República. Fungiendo como indicador sensible en la aplicación de las políticas del Estado y a la toma de decisiones concernientes a la Nación.

### III.6 ARTÍCULO OCTAVO.

En una relación entre gobernantes y gobernados debe existir un tipo de comunicación donde los gobernados indiquen a los gobernantes sus necesidades e inquietudes para que en la medida de lo posible se lleven a cabo y mejoren las condiciones de la comunidad, esta comunicación es tan importante que está reglamentada a nivel constitucional y elevada al rango de garantía individual. Los artículos octavo y noveno Constitucionales son precisamente los espacios dedicados a ello. El artículo octavo dice a la letra lo siguiente:

---

<sup>86</sup> Zedillo Ponce de León, Ernesto. « Acuerdo por el cual se crea la Coordinación de Atención Ciudadana de la Presidencia de la República», *Diario Oficial de la Federación*. Miércoles 7 de Diciembre, 1998, Pág. 3-5



**ARTÍCULO 8º.** Los funcionarios y empleados públicos respetaran el ejercicio del derecho de petición, siempre que este se formule por escrito, de manera pacífica y respetuoso pero en materia política solo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República. A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quienes se haya dirigido, la cual tiene la obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.<sup>87</sup>

Este artículo nos dice como debemos elaborar las peticiones que dirijamos a las autoridades:

a) Por escrito, sino se sabe o no se puede escribir, la autoridad esta obligada a asentar en una acta sobre la petición verbal y darle curso.

b) En forma pacífica.

c) De manera respetuosa, esto significa que el ciudadano debe dirigirse a la autoridad con atención y miramiento, es decir que no se digan o escriban injurias, ni se haga uso de la violencia o amenaza para intimidar o resolver en el sentido que se desee.

La Constitución también señala, los requisitos de la respuesta:

a) Constar por escrito,

b) Dar a conocer al interesado la respuesta, y

c) Ser emitida en breve tiempo.

La respuesta escrita debe ser congruente con lo solicitado, es decir, debe referirse al contenido de la petición y además estar fundada en derecho, de lo contrario estarían lesionando, no el derecho de petición, pero si otras garantías individuales, dependiendo de cada caso.

Con respecto al tiempo de la contestación, la Suprema Corte de Justicia ha señalado que el tiempo máximo con que cuenta la autoridad para contestar la petición es de cuatro

---

<sup>87</sup> Congreso de Unión. *Constitución de los Estados Unidos mexicanos*, Colección Porrúa, México, 1998. Pág. 8

meses, pero el tiempo en realidad dependerá del asunto que se trate, la distancia a que se encuentre el solicitante, la situación política de la zona, podemos recordar el caso de Chiapas, con la revuelta del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, o los estragos que ocasionan los fenómenos naturales a las vías de comunicación. Situaciones como estas podrían aumentar el tiempo en la respuesta, pero por otro lado, contamos con los instrumentos tecnológicos que pueden disminuir el tiempo de respuesta en gran medida.

El artículo Octavo Constitucional esta clasificado como garantía individual y se vincula, para darle mayor fuerza, con otros artículos constitucionales como lo son: el artículo primero, segundo, tercero fracción sexta y del cuarto al vigésimo quinto. Estos artículos se refieren a la libertad, la propiedad, la seguridad, la igualdad y la resistencia a la opresión. Del artículo trigésimo segundo al trigésimo quinto, señalan quienes son considerados como mexicanos y quienes como extranjeros, sus derechos y obligaciones. El artículo cuarenta y primero trata sobre la soberanía nacional y la forma de gobierno. Los artículos sexagésimo tercero, sexagésimo cuarto, septuagésimo primero fracción primera y septuagésimo tercero fracción sexta, enfocan al poder legislativo, a las elecciones y a la instalación del Congreso y sus facultades. También abarca al artículo ciento veintitrés que incluye la garantía sobre el trabajo, donde trata, las jornadas laborales, las horas extras, la indemnización, el descanso, el salario y las obligaciones de la empresa.

### **III.7 ARTÍCULO NOVENO**

Los dos pilares más importantes en los que se ha sustentado la atención ciudadana en todos los niveles dentro de la federación han sido los artículos octavo y noveno Constitucional, este último se refiere a la forma colectiva de ejercer el derecho de petición que se entiende como una extensión del derecho individual. La importancia del artículo noveno consiste en

tomar en cuenta la naturaleza humana de asociarse y relacionarse entre sí para alcanzar metas comunes. Sin esta extensión hacia lo colectivo el derecho de petición quedaría incompleto, así como la posibilidad de su ejercicio legal.

**ARTÍCULO 9º.** No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito pero solamente los ciudadanos de la República podrían hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país.

Ninguna reunión armada tiene derecho de deliberar. No se considera ilegal, y no podrá ser disuelta, una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una propuesta por algún acto o autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hace uso de la violencia o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en sentido que se desee.<sup>88</sup>

Este artículo emplea la expresión "asociarse o reunirse", son términos diferentes, el primero es de carácter más o menos permanente, el segundo siempre transitorio. Además asociarse es tener un socio o formar una sociedad con otras personas, como en la asociación laboral (sindicatos), la civil (fundaciones o clubes), o la política (partidos). Reunirse es establecerse en un mismo sitio y hora.

El derecho establecido en el mismo párrafo del artículo consiste en la libertad de "...asamblea o reunión para hacer una petición o presentar una protesta por algún acto de autoridad ..." <sup>89</sup>, el artículo noveno se refiere a la manera colectiva de ejercer el derecho de petición, mientras que el artículo octavo se refiere al aspecto individual, aunque se han establecido por separado cumplen de igual manera su función jurídico-social.

Tanto el derecho de asociarse como el de reunión, garantizados en el artículo noveno debe ejercerse en forma pacífica y tener un objetivo lícito, es decir, es preciso que

---

<sup>88</sup>Op. Cit. Constitución. Pág. 8.

<sup>89</sup> Ibid.

se lleve a cabo de manera tranquila, serena y ordenada y para lograr un fin autorizado y no prohibido por la ley.

El artículo noveno está relacionado con los siguientes artículos Constitucionales: Primero, tercero, y del sexto al octavo, decimotercero, decimoséptimo, vigésimo, vigesimosegundo, vigésimo octavo, que al igual que el artículo octavo, esta apoyado en las garantías individuales; el artículo trigésimotercero que, habla sobre los derechos de preferencia de los mexicanos por nacimiento frente a los nacionalizados; el artículo trigésimo quinto, que se refiere a la asociación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país; el artículo cuadragésimo primero, señala el ejercicio de la soberanía por parte del pueblo; el artículo ciento diecisiete cuyo contenido se refiere a las decisiones de los Estados de la Federación; el artículo ciento veintitrés fracción décimo cuarta, sobre la asociación de los trabajadores para la defensa de sus intereses; el artículo ciento treinta, señala que la iglesia y demás agrupaciones religiosas están sujetas a la ley. Y con el artículo ciento treinta y seis, trata la inviolabilidad de la Constitución por parte del gobierno público.

Con todos estos artículos se vincula para tener mayor fuerza y vigor en su ejercicio práctico frente a los órganos institucionales que convenga ejercerlos.

"La Constitución es norma fundamental, ley de leyes, que dan vida y congruencia a nuestra sociedad como nación, es escudo y garantía para el pueblo y nación"<sup>90</sup>

Es por ello que debemos esforzarnos tanto los gobernantes como los gobernados en actuar con apego a la ley y no fuera de ella, así entre todos aseguraremos el orden y la convivencia social en armonía.

---

<sup>90</sup> Fix Zamudio, Héctor. *Introducción al Estudio de la Defensa de la Constitución en el Ordenamiento Mexicano*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1994. Pág. 14

### III.8 CASOS CONCRETOS

A continuación revisaremos la interpretación que hacen los Tribunales Colegiados de Circuito y la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el artículo octavo constitucional de 1957 a 1992, cuando los gobernados han tenido que interponer amparo al defender su derecho de petición.

Instancia: Segunda Sala  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
Año: 1957  
Época: 6A  
Volumen: VI  
Página: 171

**RUBRO: Derecho de petición.**

**TEXTO:** El artículo 8o. Constitucional no necesita interpretación alguna, bastando su simple lectura para convertir en toda su amplitud la garantía que consagra, siendo cuando se diga en contrario meras evasivas para no obedecerlo, y no se demuestra su cumplimiento de dar contestación a la solicitud que se formula con la afirmación de la autoridad de haber girado el oficio correspondiente, porque una cosa es haber girado ese oficio y otra que el agraviado lo hubiese recibido.

**PRECEDENTE:** Amparo en revisión 2112/57. Alfonso Neira Flores. 28 de agosto de 1957. 5 votos. Alfonso Francisco Ramírez Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Instancia: Segunda Sala  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
Año: 1960  
Época: 6A  
Volumen: XLI  
Página: 89

**RUBRO: Derecho de petición.**

**TEXTO:** Es ilegal la interpretación que se hace del artículo 8o. constitucional, en el sentido de que la contestación de que habla el referido dispositivo legal debe constar el oficio debidamente requisitado, además de que tal oficio deba ser notificado y ser de explorado derecho que el acto administrativo perfecto produce sus efectos cuando se cumplen los requisitos necesarios para que el propio acto sea conocido, puesto que en determinados casos hasta es necesaria su publicación, si no se menciona en que ley, reglamento o decreto, se exige que la contestación oficial de las autoridades tenga necesariamente que hacerse por medio de oficio y recabando la constancia de su notificación, ya que esto generalmente se hace en los procedimientos contencioso administrativos, pero estos requisitos no los exige el artículo 8o. constitucional.

**PRECEDENTES:** Amparo en revisión 1843/59. Super Mercados, S.A. 21 de noviembre de 1960. Mayoría de tres votos. Ponente: José Rivera Pérez Campos. Disidentes: Octavio

Mendoza González y Felipe Tena Ramírez. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Año: 1972

Época: 7ª

Volumen: 45

Página: 52

**RUBRO: Derecho de petición.**

**TEXTO:** Al establecer la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las tesis jurisprudenciales administrativas 188 y 190 del último Apéndice del Semanario Jurídico al de la Federación, que la falta de contestación al peticionario en cuatro meses origina el consiguiente agravio constitucional y que debe comunicársele la resolución definitiva del procedimiento respectivo, procede revocar el fallo del Juez Federal que estime infundados los conceptos aducidos porque ya se realizaban los tramites necesarios con objeto de emitir estancia opinión, a fin de que el Procurador Fiscal de la Federación apremie al Jefe de al Oficina Federal de Hacienda responsable remita desde luego las constancia necesarias, para que a la brevedad posible opine y sea resuelta la gestión tercerista respectiva. Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito.

**PRECEDENTES:** Amparo en revisión 417/72. Automotriz de Tamaulipas, S.A. 30 de septiembre de 1972. Unanimidad de votos. Ponente: Federico Taboada Andraca.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Año: 1973

Época: 7A

Volumen: 49

Página: 51

**RUBRO: Derecho de Petición**

**TEXTO:** La violación de garantías individuales que otorga el artículo 8o. Constitucional Federal puede existir aun cuando no transcurran más de cuatro meses desde que se presentó la petición, porque la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que figura con el número 188 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1965, Tercera Parte, no establece que para que se produzca esa violación necesariamente debe transcurrir el indicado plazo; en consecuencia, para determinar el breve término a que alude dicho precepto constitucional, debe tomarse en cuenta en cada caso, las circunstancias que le sean propias y con base en ellas determinarse.

Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

**PRECEDENTES:** Amparo en revisión 776/72. Luis Ochoa Vázquez. 29 de enero de 1973. Unanimidad de votos. Ponente: Gilberto Liévano Palma. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Año: 1976

Época: 7A

Volumen: 91-96

Página: 163

**RUBRO: Amparo por violación al derecho de petición .**

TEXTO: Si la pretensión la quejosa era que la responsable le resolviera una pretensión respetando el artículo 8o. constitucional, y esta última que lo sobreseye, por haber sobrevenido la causal improcedente a que se refiere el artículo 73, fracción XVI, en relación con el 74, fracción III, de la Ley de Amparo. Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito.

PRECEDENTES: Amparo en revisión 188/75. Fundación la Mexicana, S.A. 21 de julio de 1976. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Espinoza Mota Aguirre.

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Año: 1976

Época: 7A

Volumen: 115-120

Página: 142

**RUBRO: Sentencia de Amparo. Facultad exclusiva del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver sobre su cumplimiento.**

TEXTO: De las disposiciones contenidas en el capítulo XII del título primero, libro primero, de la ley de amparo se advierte que el legislador, al regular el procedimiento de ejecución de las sentencias de amparo y establecer las sanciones que deben imponerse en los casos de desacato a los fallos que otorgan la protección federal, reservó exclusivamente a esta Suprema Corte de justicia de la Nación la facultad de resolver sobre el cumplimiento o incumplimiento de las ejecutorias de amparo y, en su caso, sobre la aplicación de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución General de la República, en efecto de lo establecido en los artículos 104, 105, 106, 107, 108 y demás relativos de la ley de la materia se observa que el legislador, después de señalar los diversos pasos a seguir por parte del juez de distrito o de la autoridad que haya conocido del juicio o por parte de las salas de este alto tribunal o del tribunal colegiado respectivo en los casos de amparo directo para lograr el cabal cumplimiento del fallo protector de garantías y después de prever, inclusive, las hipótesis de retardo en el acatamiento de la sentencia por evasivas o procedimientos ilegales de la autoridad responsable, así como de repeticiones del acto reclamado, como formas de desacato de la sentencia, dispuso lo siguiente:

- a) que cuando la ejecutoria no se obedeciere, o se retardare su cumplimiento, por evasivas o procedimientos ilegales de la autoridad responsable o de cualquier otra que intervengan en la ejecución, a pesar de que se hubieran agotado los medios que tienen a su alcance el propio juez de distrito o la autoridad que haya conocido del juicio, o Sala correspondiente de este Supremo Tribunal o el Tribunal Colegiado de Circuito en los casos de amparo directo, debe remitirse el expediente original a esta Suprema Corte de Justicia para que, funcionando en pleno, en términos de lo dispuesto en el artículo 11, fracción VII, de la ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, resuelva acerca de la aplicación o no aplicación de la fracción XVI del artículo 107 constitucional;
- b) que cuando la parte interesada no sostuviere conforme con la resolución que tuvo por cumplida la ejecutoria, debe remitirse también, a petición suya que deberá formular dentro de los cinco días siguientes al de la notificación correspondiente, el expediente a este alto tribunal, quien funcionando igualmente en pleno de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11, fracción XIV, de la Ley Orgánica antes citada, debe resolver sobre el particular;
- c) que cuando se anuncie la repetición del acto reclamado y, previo el trámite legal correspondiente, se arribe a la conclusión de que si existe la repetición debe remitirse, de

inmediato, el expediente a esta propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que funcionando el pleno conforme a lo dispuesto en la citada fracción XIV del artículo 11 de la Ley Orgánica referida, y allegándose los elementos de juicio que estime convenientes, emita la resolución correspondiente; que en los referidos casos de repetición del acto reclamado, cuando la resolución concluya que no existe esta, debe remitirse, igualmente el expediente a este Supremo Tribunal, siempre que así lo solicite la parte interesada dentro del término de cinco días a partir del siguiente al de la notificación correspondiente, para que el tribunal en pleno resuelva al respecto. La exclusividad de la competencia del pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver, en definitiva, sobre el cumplimiento o incumplimiento de las ejecutorias de amparo y, en su caso, sobre la aplicación o no aplicación de la fracción XVI del artículo 107 constitucional, que deriva del contenido de las disposiciones legales citadas en el párrafo anterior, se justifica plenamente si se tiene en cuenta que, dada la majestad con que están investidas las sentencias de amparo, su cabal y oportuno cumplimiento implica una cuestión de orden público y de gran trascendencia para la vida jurídica institucional del país, no solo por el interés social que existe de que la verdad legal prevalezca, en aras de la concordia, tranquilidad y seguridad de los individuos sino porque primordialmente, constituye la forma de hacer imperar, por sobre todas las cosas, los mandatos de la Carta Magna, que son el sustento y finalidad de nuestra organización federal. Además, la voluntad del legislador expresada en el sentido de otorgar competencia exclusiva al pleno de este Alto Tribunal, para resolver, en definitiva, las cuestiones antes apuntadas, se corrobora cabalmente si se tiene presente que ello no solo se deriva y explica, como se acaba de precisar, del texto mismo de las disposiciones relativas y de la naturaleza de los fallos constitucionales, sino que se patentiza en la exposición de motivos del decreto de fecha 30 de diciembre de 1950, que reformó y adicionó diversos artículos de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, que, en su parte conducente, dice: el incidente de inejecución de sentencias de amparo que otorga la protección de la justicia federal, se ha conservado como de la privativa competencia de la Suprema Corte de Justicia, aunque la ejecutoria sea pronunciada por tribunal colegiado de circuito, en respeto de la interpretación que existe acerca de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución General de la República, y porque la esencia del Poder Judicial de la Federación que queda concretada en al Suprema Corte de Justicia, exige que sea esta la que proceda sobre el debido cumplimiento de las sentencias definitivas emanadas de los diversos órganos del mismo poder.

PRECEDENTES: Séptima poca, Primera Parte: Vols. 115-120, Pág. 142 I. 112/76 Relacionado con el Juicio de Amparo 14/72 Manuel Zavala y Coags. Unanimidad de 19 Votos. Tesis relacionada con Jurisprudencia 115/85.Normal.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
Año: 1978  
Época: 7A  
Volumen: 115-120  
Página: 73

**RÚBRO: Fundamentación Constitucional.**

TEXTO: Si un particular se dirige a una autoridad y aduce ante ella una pretensión, cuyo apoyo en un precepto legal, y esa autoridad le contesta en sentido negativo, interpretado ese precepto legal, puede decirse que cuando se impugna la resolución dictada, y ello se hace



con base en que no cito más preceptos, no hay inconveniente legal en que la conclusión de esa resolución se apoye o corrobore con la mención de otros textos legales. Es cierto que la fundamentación del acto de autoridad no puede darse al contestar una demanda fiscal, pero también lo es que si en la litis de la petición administrativa se puso a discusión solo el texto de un precepto, basta que la autoridad haya hecho la interpretación de este. Y si el juicio fiscal se dice que falto fundamento legal al acto de autoridad, el argumento resulta infundado, si se refiere a la falta de fundamentación formal, pues si se planteo a la autoridad fiscal la interpretación de un precepto, basto que en su resolución se refiriese a la interpretación de ese precepto, y que esa interpretación, en el juicio fiscal, se robustezca con la mención de otros textos legales, no es una indebida ampliación de la fundamentación del acto reclamado. Si en el juicio fiscal el particular plantea cuestiones que no había mencionado en su instancia administrativa, es legalmente posible que la autoridad haga referencia a esos nuevos planteamientos y que corrobore su interpretación del precepto discutido en la instancia administrativa. Lo contrario sería una denegación de justicia a la autoridad, y una premiación a la astucia procesal de los causantes. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

PRECEDENTES: Amparo Directo 341/78. Central Financiera, S.A. 10 de Agosto de 1978. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
Año: 1986  
Época: 7A  
Volumen: 205-216  
Página: 358

**RUBRO: Derecho de petición.**

TEXTO: A un lado la estimación del juez a cerca de que, dada la naturaleza de la solicitud de la quejosa el responsable tubo tiempo con exceso para contestarla, resulta en apariencia subjetiva, esta sin embargo apoyada en el reiterado criterio de los Tribunales Federales en el sentido de que el breve tiempo a que se refiere el artículo 8o. constitucional para que las autoridades den contestación a las solicitudes de los particulares no deba en ningún caso exceder de 4 meses; y, si en un caso, la responsable considera que dicho término no es suficiente para él tramite de la solicitud de la quejosa hasta su resolución total, ello no exime a la autoridad de la obligación que le impone el artículo 8o. constitucional que se comenta, de emitir un cuerdo en el que se le haga sanear al interesado el estado de sus solicitudes para que aquel se encuentre en posibilidad de promover como a su interés convenga. Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

PRECEDENTE: Amparo en revisión 1324/85. Chistian Dior, S de R.L. 16 de enero de 1986. Unanimidad de votos. Ponente: Ángel Suárez Torres. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente:

Instancia: Tribunal Colegiado de Circuito  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
Año: 1988  
Tomo: II Segunda Parte-2  
Tesis: 68  
Página: 390

Clave: TC016068ADM

**RUBRO: Derecho de petición. Breve tiempo.**

**TEXTO:** La garantía que consagra en el artículo 8o. constitucional tutela el derecho de los particulares para que les sea contestada toda petición que eleven a las autoridades en breve término y, si la demanda de amparo se promueve antes de transcurrir cuatro meses desde la presentación del escrito que no ha sido contestado, y no existe motivo alguna para considerar que no puede haberse dado debida respuesta en dicho lapso, existe violación al artículo octavo constitucional en perjuicio de la parte quejosa, pues las características de la petición son las que determinan el término para que se esté violado dicho precepto e inclusive este podría ser computado en días, si la naturaleza de la solicitud así lo exige.

Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

**PRECEDENTES:** Amparo en revisión 1966/88. Sergio Castillo Figueroa. 28 de septiembre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Mario Pérez de León Espinosa. Secretaria: Adela Domínguez Salazar.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION

3er. CD-ROM junio de 1993.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Año: 1988

Tomo: II Segunda Parte-2

Tesis: 68

Página: 390

Clave: TC016068ADM

**RUBRO: Derecho de petición. Breve término.**

**TEXTO:** La conducta inconstitucional de las autoridades que no contestan una solicitud de licencia para un giro mercantil, si bien tiene como consecuencia el retraso injustificado de la tramitación del procedimiento respectivo, no provoca por si el funcionamiento irregular de la negociación, pues de acuerdo con el reglamento de la materia, la operación de un establecimiento y su apertura al público solo pueden realizarse si antes se ha obtenido la licencia necesaria para el caso. Por ello, la situación anormal de operación de un giro no es imputable únicamente a las autoridades, sino también a la quejosa ya que ambas partes se han conducido irregularmente: las primeras porque faltaron a su deber de resolver oportunamente la solicitud presentada en el ejercicio del derecho de petición de aquella; la segunda porque inició las operaciones comerciales sin esperar la expedición de la licencia exigida por el reglamento. Precisamente esta conducta del quejoso impide reconocerle interés y acción para atacar la cláusula del establecimiento, dado de que hacerlo se le permitiría defender en el juicio intereses nacidos al margen del derecho y quizá hasta lograr un título aparente para explotar el giro sin observar los requisitos legales. Considerando que la función encomendada a este tribunal es someter a la ley las conductas irregulares de su conocimiento, sin permitir que al amparo de algunas de sus determinaciones se produzca la ruptura del sistema jurídico para cuya defensa ha sido instituido, se conforma el sobreseimiento en el juicio dictado con apoyo en los numerales 73, fracción V, y 74, fracción III, de la Ley de Amparo. Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

**PRECEDENTES:** Amparo en revisión 1493/89. Rosalía Barajas Rivera. 5 de septiembre de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Adriana

Leticia Campuzano Gallegos.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
Año: 1990  
Tomo: VII Enero  
Tesis: II. 3o. 92 K.68  
Página: 263  
Clave: TC023092 KOM

**RUBRO: Garantías individuales. Derecho de petición. Término de autoridad emita y dé a conocer al peticionario el acuerdo respectivo.**

**TEXTO:** El término con el que cuentan los funcionarios y empleado públicos para dar contestación a alguna petición de un particular conforme a lo dispuesto por el artículo 8o. constitucional, debe entenderse como aquel en el que razonablemente puede estudiarse una petición y acordarse por lo que resulta inexacto que los funcionarios y empleados cuenten con un término de cuarto meses para dar contestación a dicha petición. Tercer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito.

**PRECEDENTE:** Amparo en revisión 119/90. Elías Jorge Cruz Garfias. 7 de junio de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: María del Carmen Sánchez Hidalgo. Secretario: Cuahutémoc González Álvarez. Véase: Jurisprudencia 214, Apéndice 1917-1985, página 360.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
Año: 1990  
Tomo: VII Enero  
Tesis: I. 1o. Ao. 87 A  
Página: 321  
Clave: TC011087 ADM

**RUBRO: Negativa ficta y derecho de petición, son instituciones**

**TEXTO:** El derecho de petición consigna en el artículo 8o. constitucional consiste en que a toda petición formulada por escrito en forma pacífica y respetuosa deberá recaer una contestación también por escrito, congruente con lo solicitado, la cual deberá hacerse saber al peticionario en breve término; en cambio, la negativa ficta regulada en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación no tiene como finalidad obligar a las autoridades a resolver en forma expresa sino que ante la falta de contestación de las autoridades fiscales, por más de cuatro meses, a una petición que se les formule se considera, por ficción de la ley, como una resolución negativa. En consecuencia, no puede establecerse, ante dos supuestos jurídicos diversos, que la negativa ficta implique también una violación al artículo 8o. constitucional, porque una excluye a la otra.

Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

**PRECEDENTES:** Amparo en revisión 1911/90. Salvador Hinojosa Terrazas. 10 de octubre de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Luis María. Aguilar Morales. Secretaria: Rosa Elena Rivera Barbosa.

2o. CD-ROM

LA LEGISLACION FEDERAL H. CAMARA DE DIPUTADOS, COMITE DE

BIBLIOTECA SISTEMA INTEGRAL DE INFORMACION Y DOCUMENTACION

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Año: 1990

Tomo: VI Segunda Parte-I

Tesis: 3481. 1o. Ao. 87 A

Página: 135

Clave: TC013348 ADM

**RUBRO: Derecho de petición. Las Autoridades Administrativas solo están obligadas a contestar solicitudes a las personas que las asignan y no a quienes aparecen en el contexto de dicha solicitud.**

TEXTO: De la interpretación del artículo 8o. de la Carta Magna, se obtiene que las autoridades ante las cuales se eleva la petición, solo están obligadas a contestar en los términos de dicho numeral, a los peticionarios o solicitantes, entendiéndose, por tales aquellos cuyos nombres y firmas o puesta a su ruego por persona diversa de la interesada puede apreciarse la voluntad de una persona que eleva una solicitud de que la misma le sea contestada, y por ende, la obligación de la autoridad ante la cual se eleva, de respetar la garantía individual contenida en el artículo 8o. constitucional. Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

PRECEDENTES: Amparo en revisión 1413/90.- Francisca Salvador Albañil.- 10 de julio de 1990.- Unanimidad de votos.- Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.- Secretaria María Guadalupe Saucedo Zavala.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Año: 1992

Tomo: X-October

Tesis: Y. 40. A. 480 A

Página: 318

Clave: TC014480 ADM

**RUBRO: Derecho de petición, qué debe entenderse por breve término y cuando es aquel en que la autoridad deber dictar el acuerdo respectivo y darlo a conocer al peticionario.**

TEXTO: No es verdad que sea necesario que transcurran más de cuatro meses sin dar respuesta a una petición formulada en términos del artículo 8o. constitucional para considerar transgredido dicho precepto, puesto que sobre la observancia del derecho de petición debe estarse siempre a los términos en que está concebido el citado precepto constitucional. En efecto, la respuesta a toda solicitud debe hacerse al peticionario por escrito y "en breve término", debiéndose entender por éste como aquel en que racionalmente pueda estudiarse y acordarse una petición. En consecuencia, es inexacto que los funcionarios y empleados cuenten con un término de cuatro meses para dar contestación a una solicitud.

Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

PRESEDENTES: Amparo en revisión 994/92. Armulfo Ortiz Guzmán. 28 de mayo de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: José Méndez Calderón. Secretario: Benito Alva Zenteno.

## *ANALISIS*

De los 14 casos revisados, que se dieron a lo largo de 35 años (1957-1992), sobre el manejo concreto que se dio al del artículo 8o. Constitucional en los tribunales federales, ocho de los catorce casos se refieren a problemas de tiempo en la respuesta. Los ciudadanos reclamaban principalmente la falta de contestación a sus peticiones, preguntándose cuánto tiempo deberían esperar a que la autoridad emitiera la respuesta. Mientras que la autoridad no obedecía, retardaba el cumplimiento, daba evasivas o entraba en procedimientos ilegales. En dos casos de estos la autoridad decía haber enviado la respuesta, pero no tenía con que comprobar la recepción del documento, mientras que el ciudadano afirmaba no haber recibido contestación alguna.

Es en los casos que se trataban negocios, los ciudadanos se alteraban mucho al no recibir pronta respuesta por parte de las autoridades, llegando a cometer incumplimientos legales que les evitan cuantiosas pérdidas económicas.

En cuatro de los casos estudiados se encontró el problema referente a la interpretación del artículo 8o. constitucional. Para algunos legisladores fue muy clara la letra de éste artículo, mientras que otros juristas se metieron en litis al interpretar a su conveniencia el artículo 8o. de la Carta Magna.

Los asuntos de tipo fiscal donde se denunció la violación a la garantía individual que da derecho a una contestación en breve tiempo, pero dadas las circunstancias del asunto, resolvieron aludiendo al Código Fiscal de la Federación, el cual consideraba la no contestación como resolución negativa.

Otro asunto trataba el incumplimiento constitucional por parte de algunas autoridades donde tenía que intervenir directamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación para evitar la repetición del acto reclamado, emitiendo sentencia de amparo que

otorgaba protección federal.

Cabe señalar que fueron muy pocos los ciudadanos que reclamaron el cumplimiento de su derecho de petición, en proporción al volumen de cartas recibidas. Sin embargo los que sí reclamaron demandaban la respuesta a tiempo. Es decir, los ciudadanos necesitan una burocracia más activa y menos lenta.

Tiempo, concepto subjetivo y difícil de calcular para cada caso en particular.

En el siguiente capítulo revisaremos la ubicación de la Coordinación de Atención Ciudadana en la administración del presidente Zedillo.

## **CAPÍTULO IV.**

### **LA COORDINACIÓN DE ATENCIÓN CIUDADANA Y SU UBICACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA.**

Por la finalidad a su carácter material, creador de condiciones concretas o de ejecución de las disposiciones de orden jurídico y del ejercicio de los recursos públicos, en el cumplimiento de las obras del estado, corresponde al ejecutivo la organización del aparato público con el cual se instrumentan las acciones de gobierno en un enlace material con la sociedad.

La organización pública tomó distintas formas a lo largo de la historia de México para dar atención a la ciudadanía. En este capítulo revisaremos específicamente las estructuras que el Dr. Zedillo y sus colaboradores crearon para atender a los ciudadanos.

## **IV.1 ORGANIGRAMAS DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**

En este punto conoceremos los organigramas que se desarrollaron durante el sexenio zedillista en la Presidencia de la República y que surgen al organizar y llevar a cabo las acciones propias del ejecutivo federal, esto con el fin de ubicar el lugar y el papel que jugaba la Coordinación de Atención Ciudadana en relación con los otros órganos y sus funciones.

### **IV.1.1. ORGANIGRAMA BASE**

Al inicio del gobierno zedillista encontramos una estructura que organizaba las funciones de la Presidencia de la República de la siguiente manera:

El presidente de la República aparecía a la cabeza y en primer plano.

En el segundo nivel se acomodaba la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República y con el mismo grado de importancia al Estado Mayor Presidencial.

En el tercer nivel y dependiendo de la Oficina de la Coordinación de la Presidencia de la República estaba en la misma categoría la Secretaría Particular de C. Presidente, la Unidad de Atención Ciudadana, la Unidad de la Crónica Presidencial y la Dirección General de Administración Pública. En este mismo tercer nivel dependiendo directamente del C. Presidente aparecía la Dirección General de Asuntos Jurídicos, la Dirección General de Comunicación Social, el Secretario Privado y el Consejo Consultivo de Ciencias.

En el cuarto nivel encontrábamos a los Secretarios Técnicos de Gabinete, a cargo de la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República (ver organigrama 1), ésta figura fue utilizada en el sexenio salinista pero desapareció en 1992.

### ***FUNCIONES DE LAS ÁREAS DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA***

La descripción de las funciones que a continuación se dan se refieren al primer organigrama, heredado del periodo salinista, prácticamente funcionó durante el primer



año del sexenio zedillista, debido a esta razón podemos llamarlo el organigrama-base, que se fue modificando poco a poco.

Los cambios realizados al organigrama-base en un principio fueron solo de nombre, asignándoles nuevos rangos y jerarquías, mientras que las funciones por lo general permanecían igual, a menos que se especificaran en el acuerdo público o interno correspondiente al cambio o modificación. Cabe aclarar que la Unidad de la Crónica Presidencial fue eliminada por completo del organigrama-base al iniciar el sexenio por lo que no se incluye aquí la descripción de sus funciones.

#### **SECRETARIO PRIVADO**

- Controlar la agenda, correspondencia, audiencias y reuniones que le encomiende el C. Presidente de la República.
- Recibir a funcionarios y particulares que acudan a audiencias con el C. Presidente de la República.
- Atender los asuntos particulares y de carácter social que le encomienda el C. Presidente de la República.<sup>91</sup>

#### **SECRETARÍA PARTICULAR**

- Hacer el seguimiento debido del cumplimiento de los acuerdos y órdenes presidenciales.
- Atender, tramitar y responder las solicitudes de audiencias con el Presidente de la República, y en su caso hacer el seguimiento de las resoluciones adoptadas.
- Considerar, preparar y coordinar conjuntamente con el Estado Mayor Presidencial las giras de trabajo y los eventos especiales que realiza el presidente de la República, conforme a los lineamientos que determine el ejecutivo.<sup>92</sup>

#### **ESTADO MAYOR PRESIDENCIAL**

- Auxiliar al Presidente de la República en la planificación de las actividades propias de su cargo y las prevenciones para su seguridad, así como la de los servicios análogos. Además tendrá a su cargo el despacho de los asuntos que expresamente se le encomienden.<sup>93</sup>

---

<sup>91</sup> Información proporcionada por Lic. Guillermo Calderón Vega. Secretario de la Secretaría Privada. Residencia Oficial de Los Pinos, Puerta 1.

<sup>92</sup> Información proporcionada por Lic. Ricardo Octavio Morales Carmona de la Secretaría Privada. Residencia Oficial de Los Pinos, Puerta 1.

<sup>93</sup> Información proporcionada por Teniente Coronel Cesar Ortega Gómez, Coordinador Administrativo del Estado Mayor Presidencial. Constituyentes 760, edificio C, entrada Parque Lira.

## **OFICINA DE COORDINACIÓN**

- Coordinar, asesorar y apoyar técnicamente al titular federal en las funciones que realiza la Secretaría Particular, la unidad de Atención a la Ciudadanía, la Dirección General de Administración, y las demás que le encomiende expresamente el titular del ejecutivo federal.<sup>94</sup>

## **DIRECCIÓN GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL**

- Realizar todos los servicios de información de la Presidencia de la República.
- Informar oportunamente de las actividades que realiza el titular del poder ejecutivo federal y promover a su más eficaz divulgación.
- Captar, analizar y procesar la información de los medios de comunicación referente a los acontecimientos de interés para la responsabilidades de la Presidencia de la República.
- Establecer relaciones con los medios de difusión nacionales e internacionales y organismos representativos de los sectores público y privado.<sup>95</sup>

## **DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS**

- Conocer y dar opinión al ejecutivo federal, sobre los proyectos de iniciativas, así como de reglamentos, decretos, acuerdos o resoluciones presidenciales, que formulen las dependencias de la administración pública federal.
- Dar apoyo técnico necesario al titular del ejecutivo federal, en todos aquellos asuntos de carácter jurídico que este le encomiende.
- Coordinar y apoyar al cumplimiento de los programas de normatividad jurídica de la administración pública federal.<sup>96</sup>

## **DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN**

Coordinar y supervisar la administración del personal y de los recursos financieros y materiales asignados a la Presidencia de la República, conforme a los lineamientos que determine el ejecutivo federal.<sup>97</sup>

## **UNIDAD DE ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA**

Recibir las quejas de los particulares e informar al presidente de la República de las mismas, turnándolas a las dependencias competentes, según su esfera de competencia, procurando su expedita resolución y hacer el seguimiento correspondiente.<sup>98</sup>

<sup>94</sup> Información proporcionada por Lic. Mario Romero Suárez de la Oficina de Coordinación. Residencia Oficial de Los Pinos. Puerta 1.

<sup>95</sup> Información proporcionada por Lic. Ma. Esther Guzmán Cordero de la oficina de Comunicación Social. Palacio Nacional, Edificio 12, P.B.

<sup>96</sup> Información proporcionada por Lic. Jorge Guzmán López, de la Dirección Técnica de Asuntos Jurídicos. Palacio Nacional Edificio 10, 3er. piso

<sup>97</sup> Información proporcionada por Lic. Abdiel Alejandro Hosking, Hernández, Coordinador Administrativo. Palacio Nacional Edificio 10, 1er. piso

<sup>98</sup> Información proporcionada por Lic. Sofía Huerta Cabrera. Directora de Atención a la Correspondencia. Palacio Nacional, edificio 10, 3er piso.

#### **IV.1.2. ORGANIGRAMA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA EN 1995.**

La estructura Presidencial fue modificada de acuerdo a las necesidades del momento y de acuerdo al juicio del presidente Zedillo, siempre cuidando el aspecto jurídico y trabajando cuando era necesario en las modificaciones constitucionales que respaldaran sus decisiones.

Así a un año de gobierno se hicieron las siguientes modificaciones:

En el primer plano permanece el Presidente de la República.

En segundo nivel la Secretaría Privada, que antes se encontraba en el tercero, lo mismo ocurre con la Secretaría Particular del Ejecutivo Federal. Asignándole el tercer nivel al Estado Mayor Presidencial.

En cuarto nivel se alinean de manera horizontal: La Oficina de la Presidencia de la República, la Dirección General de Comunicación Social, la Dirección General de Asuntos Jurídicos, el Consejo Consultivo de Ciencias y la Unidad de Atención a la Ciudadanía.

Cambian al primer nivel a la Coordinación de la Presidencia, que antes se encontraba en segundo, y le asignan un nuevo nombre, el de Oficina de la Presidencia de la República. (Ver organigrama ?)

#### **IV.1.3. ORGANIGRAMA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA EN 1996**

En mil novecientos noventa y seis se hicieron dos cambios importantes al organigrama general.

El primer cambio se publicó el 8 de mayo de 1996 en el Diario Oficial de la

Federación, con este acuerdo la Unidad de Atención Ciudadana desaparece, dando paso a la Coordinación de Atención Ciudadana, cuyas funciones y facultades se ampliaron como sigue: Se reconoció con personalidad jurídica, subrayando la comunicación entre gobernantes y gobernados, es decir, la "unidad" se elevó a rango de "coordinación", dejándola en la misma posición dentro del organigrama.

El segundo cambio se publicó el 15 de mayo de 1996, en el Diario Oficial de la Federación. Con este acuerdo se sustituyó la Dirección General de Asuntos Jurídicos por la Concejería Jurídica del Ejecutivo Federal, pasando todos los elementos, recursos y asuntos que estaban a cargo de la Dirección General a la Concejería. Este acuerdo señalaba que los derechos de los trabajadores se respetarían en su totalidad. (Ver organigrama 3)

#### **IV.1.4. ORGANIGRAMA GENERAL LA DE PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA EN 1997.**

El 19 de diciembre de 1997 se publicó en el Diario Oficial el acuerdo donde se reestructuran los Gabinetes Especializados del Ejecutivo Federal y se abroga el de diversos que creó la Oficina de la Presidencia de la República, desapareciendo esta última por ya no responder a la distribución de responsabilidades en materia de asesoría técnica y coordinación de gabinetes. (Ver organigrama 4 A y B)

El objetivo de los gabinetes reestructurados permitía hacer propuestas y darlas a conocer al jefe del Ejecutivo Federal y cuando eran aceptadas se llevaba el seguimiento en las dependencias administrativas; coordinar el apoyo técnico, crear los mecanismos de aplicación según los criterios que fijaba el Presidente de la República.

Se crearon ocho gabinetes: Agropecuario, Desarrollo Social, Económico, Política Interior, Política Exterior, Salud, Seguridad Nacional y Turismo.

Cada gabinete tendría a la cabeza a un coordinador y a un secretario técnico que era nombrados por el presidente. Las reuniones se hacían cada vez que el jefe del ejecutivo lo solicitaba, acudiendo las personas que éste determinaba.

#### **IV.1.5. ORGANIGRAMA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA EN 1998.**

En 1998 se modificó el organigrama mediante acuerdos internos y según las capacidades y confianza que el personal del presidente demostró durante su desempeño. Prueba de ello fue el caso de la secretaria particular que se convirtió en secretaria privada y que quedó a la cabeza de la Coordinación de Atención Ciudadana.

Para noviembre de 1998 la estructura del organigrama se modificó quedando de la siguiente manera:

En primera posición el jefe del ejecutivo federal;

En segunda posición la Secretaria Particular y la Secretaria Privada;

En tercero el Estado Mayor Presidencial, teniendo a su cargo la Coordinación General de Transportes Aéreos Presidenciales y la Coordinación Administrativa, estas dos últimas con la misma jerarquía.

Del cuarto nivel desaparecieron los Secretarios Técnicos de los Gabinetes quedando en su lugar dos grupos de asesores:

1. Asesoría Técnica, de ésta dependían la Secretaría del Gabinete Económico, la Secretaría Técnica del Gabinete de Desarrollo Social, y la Coordinación de Asesores.

2. Asesoría Política, de ésta dependían: La Unidad de Prospectivas y Proyectos Especiales y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, que bajó de categoría a este cuarto nivel.

La Dirección General de Comunicación Social, la Dirección General de Administración y la Coordinación de Atención Ciudadana quedaron en el tercer nivel y con los mismos dependientes.

La Secretaría Particular estaba a cargo de la Unidad de Documentación, Información y Análisis, la Unidad de Control y Gestión, la Coordinación de Giras Presidenciales y La Secretaría Particular Adjunta, todas estas en el cuarto nivel del organigrama.

La Dirección General de Comunicación Social tenía como dependientes en el cuarto nivel a la Coordinación de Asesores, la Dirección General de Información, la Dirección General de Información Internacional, la Dirección de Análisis y Evaluación de la Información, la Coordinación Administrativa y la Dirección de Planeación y Desarrollo.

La Dirección de Administración también tiene subordinados en el cuarto nivel: La Contraloría Interna, la Unidad de Programación, Organización y Evaluación, la Dirección de Finanzas, la Dirección de Recursos Materiales y Servicios Generales, y la Dirección de Personal.

Finalmente la Coordinación de Atención Ciudadana contaba con dos direcciones y una coordinación: la Dirección General de Peticiones y Audiencias, la Dirección General Gestoría y Seguimiento y la Coordinación Administrativa. (Ver organigrama 5)

#### **IV.1.6. ORGANIGRAMA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA EN 1999.**

En febrero de 1999 se efectuaron tres cambios al organigrama, dos de las modificaciones afectaron a los subordinados de la Secretaría Particular, el tercer cambio se llevó a cabo en la Dirección General de Comunicación Social a esta última se le agregó un séptimo subordinado, la Coordinación de Cómputo e Informática, integrándose en una sola

dos unidades, la de Control y Gestoría con la de Documentación para formar la Unidad de Control, Gestoría y Documentación. (Ver organigrama 6)

#### **IV.1.7. ORGANIGRAMA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA EN EL 2000.**

En el último año de gobierno la organización presidencial se redujo y quedó de la siguiente manera:

En primer nivel el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. En segundo rango los Gabinetes Especializados.

En tercer lugar de la jerarquía el Estado Mayor Presidencial y la Secretaría Particular; desapareciendo la Secretaría Privada. En cuarto lugar encontramos sin modificación a: La Dirección General de Comunicación Social, Dirección General de Administración y la Coordinación de Atención Ciudadana. Las estructuras que aparecieron como nuevas se reorganizaron en dos conjuntos con los siguientes nombres: Coordinación de Asesores para Asuntos de Política Interior y Política Exterior y, la Coordinación de Asesores de Política Económica y Política Social.

En quinto lugar y dependiendo de la Coordinación de Asesores de Política Económica: las Secretarías Técnicas de Gabinetes de Política Interior, Política Exterior y Seguridad Nacional; y de la Coordinación de Política Social: las Secretarías Técnicas de Gabinetes Agropecuarios, de Desarrollo Social, Económico, de Salud y de Turismo. (Ver organigrama 7)

## ***FUNCIONES DE LAS AREAS DE PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA.***

Durante el transcurso del sexenio no se encontró algún escrito o documento que registrara los cambios efectuados al organigrama, sólo los pocos cambios estudiados fueron registrados, sin embargo encontramos en la revista del INAP (1999) la descripción de las funciones del último organigrama utilizado en el sexenio.

A continuación la descripción de las funciones de cada área del gabinete zedillista en el último año de gobierno.

### **SECRETARIO PARTICULAR DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**

- Atender los asuntos y desempeñar las comisiones que el C. Presidente de la República le encomendara.
- Tramitar y programar la distribución del tiempo del C. Presidente de la República, en lo referente a solicitudes de acuerdos, audiencias, reuniones de trabajo, asistencias a diversos eventos y giras.
- Enterar al titular del Ejecutivo Federal de los asuntos que le planteaban los particulares y funcionarios públicos.
- Someter a consideración del Presidente de la República los antecedentes para nombrar representantes presidenciales.
- Dar cumplimiento al artículo 8o. Constitucional sobre el derecho de petición, y atender y orientar a las personas que acudieran a la oficina del Presidente de la República.

### **COORDINACIÓN DE ATENCIÓN CIUDADANA**

- Recibir las solicitudes, sugerencias o quejas dirigidas por los ciudadanos a la Presidencia de la República, turnarlas a las dependencias o entidades competentes, y procurar su expedita resolución.
- Recibir y dar contestación a las solicitudes, sugerencias o quejas de los ciudadanos; en los casos en que por su naturaleza podían ser contestados por la propia Coordinación, procurar su expedita resolución, se hacía el seguimiento correspondiente.
- Llevar el seguimiento de los compromisos presidenciales, en la materia de competencia de la propia coordinación.
- Establecer mecanismos de orientación, respecto de la información que solicitaran los ciudadanos a la Presidencia de la República.
- Informar al titular del Ejecutivo Federal sobre la atención de las quejas, así como el cumplimiento de los compromisos, solicitudes y sugerencias de la ciudadanía y, en general, sobre las labores realizadas por la Coordinación.



## **COORDINACIÓN DE ASESORES PARA ASUNTOS DE POLÍTICA INTERIOR Y POLÍTICA EXTERIOR.**

- Realizar los estudios que en materia de política interior y exterior le eran encomendados por el Presidente de la República.
- Proponer en su caso, las medidas recurrentes sobre su materia.
- Someter al Ejecutivo Federal estudios y proyectos que se realizaran en el ámbito de su competencia.
- Promover los mecanismos de coordinación con las demás unidades de la Presidencia de la República, para asegurar la aplicación uniforme de los criterios fijados por el Ejecutivo federal.

## **SECRETARÍAS TÉCNICAS DE GABINETE.**

- Realizar estudios en materia de política interior, política exterior y seguridad nacional, que le encomendara el Presidente de la República.
- Preparar reuniones, así como recabar y revisar información en su materia.
- Dar seguimiento e informar de los acuerdos tomados en el gabinete de su competencia.

## **COORDINACIÓN DE ASESORES PARA ASUNTOS DE POLÍTICA ECONÓMICA Y POLÍTICA SOCIAL.**

- Realizar los estudios que en materia económica y social que le encomendara el Presidente de la República.
- Proponer en su caso, las medidas recurrentes sobre acuerdos en su materia.
- Someter al Ejecutivo Federal estudios y proyectos que realicen en el ámbito de su competencia.
- Promover los mecanismos de coordinación con las demás unidades de la Presidencia de la República, para asegurar la aplicación uniforme de los criterios fijados por el Ejecutivo Federal.

## **SECRETARÍAS TÉCNICAS DE GABINETES.**

- Analizar políticas sociales y generar ideas que permitieran el diseño de nuevas y mejores prácticas gubernamentales.
- Hacer diagnóstico sobre la política federal y ubicar la naturaleza de los problemas que se suscitaban de ellos.
- Desarrollar estrategias de largo plazo, proponer acciones de políticas públicas. Planear, coordinar y dirigir estudios y proyectos en materias agropecuaria, de desarrollo social, económica, salud y de turismo, que le fueran encomendados por el Presidente de la República.
- Preparar reuniones, así como recabar y revisar información en su materia.
- Dar seguimiento e informar de los acuerdos tomados en el gabinete de su competencia.

## **DIRECCIÓN GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL.**

- Planear y organizar las relaciones públicas del Presidente de la República.
- Dirigir y controlar el servicio informativo de Presidencia de la República.
- Coordinar eficaz y oportunamente la difusión de las actividades presidenciales, a

- nivel nacional e internacional.
- Recopilar, sistematizar y presentar adecuadamente la información relacionada con el Primer Mandatario de la Nación, emitida por los diferentes medios de comunicación.
  - Elaborar notas periodísticas, reportes y boletines de prensa para informar adecuadamente a los medios sobre las actividades presidenciales.
  - Mantener y fortalecer relaciones de comunicación y colaborar con los medios y sus representantes.
  - Colaborar en la integración, instrumentación y desarrollo y evaluación de los programas de comunicación social de las dependencias.

#### **DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN.**

- Formular el proyecto de presupuesto correspondiente a la Presidencia de la República.
- Adquirir, almacenar y distribuir los artículos del activo fijo. Seleccionar al personal, tramitar los nombramientos, capacitar y llevar registros inherentes a estos aspectos.
- Recibir y despachar la correspondencia y manejar el archivo de la Presidencia de la República.
- Mantener y conservar los muebles e inmuebles y el equipo de transporte; proporcionar servicio de talleres generales.
- Prestar los servicios de intendencia y auxiliar en general.
- Brindar orientación e información.

Al revisar y comparar las funciones de principio de sexenio nos encontramos con que a la Secretaría Particular se le asignaron funciones que antes realizaba el secretario privado. Aunque en la última descripción de funciones el Estado Mayor Presidencial aparecía como elemento integrado de la Presidencia. En tanto la Dirección General de Comunicación Social, la Dirección General de Administración y la Coordinación de Atención Ciudadana, prácticamente tenían las mismas funciones, solo que en la última descripción es más específica, es decir esta más pulida, en una palabra perfeccionada.

#### **IV.2 INTERPRETACIÓN DE ORGANIGRAMAS.**

Al observar los organigramas de la Presidencia de la República surgió la duda de si todos estos cambios y modificaciones efectuados eran "normales" por lo que se levanto una encuesta entre los empleados de las diferentes áreas de la Presidencia de la República,

para despejar la interrogante.

Se utilizó la encuesta por ser el instrumento más útil en despejar dudas de investigación de tipo empírico. La encuesta resuelve tres preocupaciones particulares: descripción, explicación y exploración del asunto. La encuesta se utilizó porque se adaptaba al estudio del tema. El método por encuesta ofrece la técnica de entrevista, por lo que se organizó un cuestionario sueltamente estructurado y aplicado a los treinta empleados con más años trabajando en Presidencia. No se hizo ningún intento por seleccionar una muestra representativa de empleados, ni se recabaron datos en forma estandarizada. En cambio, se pidió a los empleados entrevistados su opinión sobre los cambios en la organización de la Presidencia de la República.

Se encontraron empleados que trabajaban desde el periodo de Luis Echeverría. Álvarez, por lo que el sexenio zedillista pudo compararse con los cuatro periodos anteriores.

Los resultados de la encuesta fueron los siguientes: La organización presidencial con mayor número de cambios fue la de Luis Echeverría, en segundo lugar le sigue el periodo de José López Portillo, quedando en medio o en tercer lugar, con cambios moderados, el periodo de Ernesto Zedillo.

Los periodos de gobierno con menor número de cambios en los organigramas de presidencia fueron los de los de Miguel De la Madrid y Carlos Salinas de Gortari.

En opinión de los empleados, de distintas categorías y rangos que participaron en la encuesta, el gabinete de Miguel de la Madrid fue calificado como el más estable.

Después de esta encuesta concluimos que los organigramas del periodo zedillista fueron medianamente estables en comparación con los cuatro periodos presidenciales anteriores, es decir, se consideraron "normales" los cambios observados en los

organigramas del periodo estudiado.

Por otro lado pudimos observar que los cambios realizados en el organigrama reflejan:

1. Desconocimiento en el manejo la Presidencia de la República por falta de experiencia. Esta falta de experiencia se pudo atribuir a ese característico arrancón y enfrenón que implica el inicio y el fin de cada periodo presidencial en la costumbre mexicana de dejar vacíos los escritorios al cambio de administración gubernamental y empezar de cero cada vez. Esta discutida costumbre es comentada por los que conocen el efecto negativo que trae como consecuencia dicha práctica, es por ello que durante mucho tiempo se ha comentado en los círculos de administradores públicos sobre la necesidad de la profesionalización de administradores del Estado, que evitaría el buscar empleo cada periodo de gobierno dentro de la administración pública nacional, desperdiciando la experiencia y los conocimientos adquiridos de los empleados que participan en la administración pública federal.

2. Los múltiples cambios indicaban el desconocimiento de la dinámica social y su manejo.

La dinámica social no se detiene cuando hay cambio de gobierno, ni espera a que el nuevo gabinete aprenda, es continúa y no deja de demandar respuestas gubernamentales. Sin embargo algunos ciudadanos tienen que ser pacientes con el nuevo gabinete y esperar a que se organice y aprenda a responder a las demandas.

3. Por lo general se sustituye a personal de los rangos altos con la entrada del nuevo gabinete presidencial y se reacomoda al personal de menor rango en distintas dependencias, normalmente se hace dicho ajuste sin tomar en cuenta la experiencia y el perfil laboral de los empleados del anterior gabinete. Es la relación con amigos y conocidos

lo que determina el nuevo papel laboral dentro de la administración pública.

4. Se desconoce el funcionamiento de organizaciones administrativas anteriores. El mínimo conocimiento de éstas evitaría la creación y disolución continua de organizaciones inútiles, que trae como resultado el retraso en la toma de decisiones y por lo tanto de acciones concretas.

5. La falta de continuidad en los Planes Nacionales de Desarrollo, atrasan a la nación entera dejando a medias o destruyendo estructuras en crecimiento que implica trabajo en vano y pérdida de tiempo.

6. La aplicación de tecnología a la organización presidencial fue muy lenta. Se pudo observar de manera clara en los organigramas, la Coordinación de Cómputo e Informática se incluyó casi al final del sexenio. La aplicación de sencillos programas de cómputo pudo haber disminuido en gran medida costos y tiempos de muchas operaciones burocráticas.

7. Las modificaciones hechas a la organización crearon inestabilidad en el gabinete, desconfianza y duda por parte de quien hacía uso del sistema y de quienes participan de ella, al no saber si hacían lo correcto o era necesario esperar el cambio en la organización para encontrar y dar la respuesta a lo demandado. Es algo así como cambiar de opinión constantemente al responder a los asuntos planteados.

No se trata de caer en soluciones simplistas, pero sí de pensar en el manejo cuidadoso de los recursos humanos y materiales de que dispone una persona con tanto poder discrecional, como lo era el Presidente de la República, así como en la responsabilidad de responder ante la historia.

### IV.3 LA COORDINACIÓN DE ATENCIÓN CIUDADANA

A lo largo del sexenio se observó que la Coordinación de Atención Ciudadana se mantuvo estable, en comparación con las otras organizaciones de la administración de la Presidencia de la República. La distancia de la esfera de influencia del presidente fue prácticamente la misma durante todo el periodo; siendo notorio el interés del jefe del ejecutivo por las responsabilidades de esta Coordinación, como podemos verificar en los documentos<sup>99</sup> que se redactaron en favor del mejoramiento de la organización de esta Coordinación. Consciente de la imposibilidad de atender personalmente la correspondencia de los ciudadanos, otorgó las facultades necesaria para que en su nombre fueran atendidos cada uno de los asuntos elevados a su persona. Estos documentos dejan ver la preocupación que el presidente tenía por los ciudadanos que acudieron a él solicitando su ayuda, quería estar tan cerca de las necesidades de cada ciudadano, que pasó la responsabilidad de los asuntos de la secretaría particular a la secretaría privada y luego ponen a la misma persona en la secretaría particular ocupándose de ellos.

#### IV.3.1 OBJETIVO Y FUNCIONES

La Coordinación de Atención Ciudadana tenía como objetivo recibir las solicitudes, sugerencias o quejas dirigidas por los ciudadanos a la Presidencia de la República, enviándolas a las dependencias o entidades competentes procurando su pronta resolución.

Tenía funciones como las de: Organizar, dirigir y controlar la atención a las peticiones, sugerencias, propuestas o quejas de los ciudadanos;

- Llevar el seguimiento de los compromisos presidenciales;
- Crear mecanismos de orientación sobre información que los ciudadanos solicitaran;

---

<sup>99</sup> Se revisaron los acuerdos presidenciales : D.O.5-VI-92, D.O. 8-V-96, D.O. 19-XII-1997.

- Informar al jefe del ejecutivo federal sobre la atención de las quejas, en cumplimiento de los compromisos, las solicitudes y sugerencias de la ciudadanía y, en general sobre las labores de la Coordinación.<sup>100</sup>

#### **IV.3.2 ORGANIZACIÓN**

La Coordinación de Atención Ciudadana contaba con dos direcciones generales y una coordinación: La Dirección General de Peticiones y Audiencias, la Dirección General de Gestoría y Seguimiento, y la Coordinación Administrativa.

La Dirección General de Peticiones y Audiencias, tenía a su cargo a la Dirección de Atención al Ciudadano, y la Dirección de Atención a la Correspondencia.

La Dirección General de Gestoría y Seguimiento, tenía cuatro direcciones: la Dirección de Seguimiento de la Demanda, la Dirección de Análisis de la Demanda, la Dirección de Sistemas e Informática, y la Dirección de Seguimiento de Compromisos Presidenciales.

La Coordinación Administrativa, se apoyaba en el Departamento de Recursos Humanos y Financieros, y el Departamento de Recursos Materiales y Servicios Generales.

A continuación revisaremos los objetivos y funciones de las dos direcciones generales, ya que estaban directamente relacionadas con el manejo de la correspondencia.

#### **DIRECCIÓN GENERAL DE PETICIONES Y AUDIENCIAS**

**OBJETIVO.-** Establecer mecanismos de control que permitiera agilizar la atención de las peticiones y audiencias, a fin de proporcionar elementos de juicio para la toma de decisiones en relación con la respuesta.

**FUNCIONES:**

- Establecer los lineamientos y políticas para la atención y trámite de las peticiones y audiencias que llegaban por escrito, vía telefónica o personalmente.
- Instrumentar los mecanismos de orientación y actualización de la información

---

<sup>100</sup> Información proporcionada por Lic. Ricardo Vázquez Reyes, Secretario particular de la Coordinadora de Atención Ciudadana. Palacio Nacional, Patio de Honor 2do. Piso

- que los usuarios solicitaran.
- Informar a los ciudadanos en que dependencia o entidad debían presentar las quejas, de acuerdo a su competencia.
  - Informar periódicamente sobre las respuestas entregadas al público que se consideraban más relevantes.
  - Controlar y evaluar que se llevara a cabo los programas y se obtuvieran los resultados esperados, de acuerdo a las actividades y tiempos establecidos.<sup>101</sup>

Esta Dirección General tenía a su cargo dos direcciones, la Dirección de Atención a la Correspondencia y la Dirección de Atención al Ciudadano.

#### DIRECCIÓN DE ATENCIÓN A LA CORRESPONDENCIA

**OBJETIVO:** Atender las peticiones, sugerencias y quejas que la ciudadanía enviaba a la Presidencia de la República.

**FUNCIONES:**

- Establecer las políticas y lineamientos para la atención de la correspondencia.
- Seleccionar y analizar las quejas y peticiones dirigidas al Presidente de la República.
- Formular respuesta adecuada a la naturaleza del planteamiento ciudadano.<sup>102</sup>

#### DIRECCIÓN DE ATENCIÓN AL CIUDADANO

**OBJETIVO:** Atender y orientar al ciudadano que acudía a las oficinas de la Presidencia de la República.

**FUNCIONES:**

- Analizar los planteamientos orales o escritos que el ciudadano quería dar a conocer al Presidente de la República.
- Despejar las dudas que los ciudadanos planteaban sobre los trámites a realizar ante las instituciones gubernamentales.
- Explicar al ciudadano los mecanismos burocráticos a realizar para obtener la adecuada comunicación con las entidades de la federación.
- Orientar al ciudadano para que acudiera a la dependencia correspondiente de acuerdo al caso planteado.
- Prestar la información relevante al titular de la Dirección.<sup>103</sup>

---

<sup>101</sup> Información proporcionada por Lic. José Ricardo Granados Taboada, Director General de Peticiones y Audiencias.

<sup>102</sup> Información proporcionada por Lic. Alejandro Nieto Nieto, Director a de Atención a la Correspondencia.

<sup>103</sup> Información proporcionada por Lic. Ma. Elena Prado Aguilar, asesora de Atención al Ciudadano.



## DIRECCIÓN GENERAL DE GESTORÍA Y SEGUIMIENTO

**OBJETIVO.-** Identificar los compromisos por el C. Presidente en sus intervenciones y discursos y ejercer funciones de gestoría ante las dependencias y entidades de la Administración Pública federal, así como dar seguimiento a los asuntos y quejas presentados.

### FUNCIONES:

- Identificar en los discursos e intervenciones del C. Presidente en foros nacionales, los compromisos asumidos por él ante la ciudadanía.
- Llevar a cabo funciones de gestoría ante las diferentes dependencias de la Administración Pública Federal.
- Participar con las áreas que el coordinador señalara en la difusión de los compromisos asumidos por el C. Presidente, así como de su cumplimiento.
- Dar seguimiento a la realización de acciones programadas, hacer una evaluación de las mismas e informar a la titular de la Coordinación el avance en el cumplimiento de lo comprometido.
- Elaborar los informes de avance en el cumplimiento, previos a las giras de trabajo del Presidente en el país.
- Llevar a cabo el registro de peticiones y quejas de la ciudadanía, y el análisis temático y regional de las mismas, y dar seguimiento a los asuntos presentados.
- Brindar a las dependencias la información complementaria que requieran para profundizar en la comprensión de los compromisos asumidos.
- Coordinar las reuniones de trabajo con los representantes de la Administración Pública Federal y Estatal para precisar la información, y fomentar los enlaces necesarios para la gestión y el cumplimiento de los compromisos y la atención a las peticiones o quejas de la ciudadanía.<sup>104</sup>

Esta Dirección general tenía a su cargo la Dirección de Seguimiento de la Demanda y la Dirección de Análisis de la Demanda.

## DIRECCIÓN DE SEGUIMIENTO DE LA DEMANDA

**OBJETIVO.-** Efectuar el seguimiento de la demanda, así como agilizar el envío de ésta a las dependencias y entidades correspondientes, e informar al Coordinador de las respuestas trascendentes.

### FUNCIONES:

- Proponerle al director general el programa de trabajo a desarrollar, así como informarle de los avances logrados.
- Elaborar y someter a consideración del director general las propuestas de políticas en el seguimiento de la demanda.
- Registrar las respuestas y acuerdos que se daban a la demanda.
- Recibir de la dependencia o entidad correspondiente las respuestas referentes a

<sup>104</sup> Información proporcionada por Lic. Bernardino Coss Zandoval, Director de Gestoría y Seguimiento.

las peticiones y realizar el seguimiento de las mismas.<sup>105</sup>

#### DIRECCIÓN DE ANÁLISIS DE LA DEMANDA

OBJETIVO.- Dirigir estudios y análisis sobre las peticiones comunitarias o de grupos, así como de consulta popular con la finalidad de informar al Director General sobre los aspectos sociales que tienen demanda entre la ciudadanía.

##### FUNCIONES:

- Integrar la información de los avances del programa de trabajo y presentar los resultados al Director General.
- Coordinar los estudios y análisis generados por las demandas comunitarias o de grupos, e informar los resultados logrados al titular de la Dirección General.
- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones que en materia de consulta popular determinaba el Presidente de la República.
- Organizar y evaluar la elaboración de cuadros estadísticos sobre los tipos de demanda que presentaban los ciudadanos, como de los casos resueltos.
- Dirigir estudios e investigaciones de consulta popular y presentar los informes correspondientes al titular de la Dirección General.<sup>106</sup>

#### DIRECCION DE SEGUIMIENTO DE COMPROMISOS PRESIDENCIALES

OBJETIVO.- Llevar el control y seguimiento de los compromisos, así como elaborar los estudios que deriven de esta actividad, para obtener información completa y actualizada de los asuntos que planteaba la ciudadanía, a fin de presentar los informes que solicitaba el Director General.

##### FUNCIONES:

- Controlar y vigilar que las políticas y lineamientos emitidos en el aspecto de seguimiento de compromisos se lleve a cabo.
- Coordinar la atención de los compromisos asumidos ante la ciudadanía por el C. Presidente de la República, las dependencias, entidades y gobiernos estatales.
- Vigilar que se realice el seguimiento de los compromisos y presentar el informe correspondiente al Director General.
- Coordinar y evaluar la elaboración de estudios y estadísticas derivados de la atención de compromisos.
- Elaborar y mantener actualizado el archivo de atención de compromisos.
- Emitir estudios y cuadros estadísticos que permitan evaluar la cantidad y calidad de los compromisos atendidos.<sup>107</sup>

<sup>105</sup> Información proporcionada por Lic. Javier Fonseca Acosta, Director de Seguimiento de la Demanda.

<sup>106</sup> Información proporcionada por Lic. Leticia Salas Dávalos, Directora de Análisis de la Demanda

<sup>107</sup> Información proporcionada por Mtra. Cecilia Covadonga Ramos, Directora de Seguimiento de Compromisos Presidenciales

## DIRECCIÓN DE SISTEMAS E INFORMÁTICA

OBJETIVO.- Planear, organizar y evaluar los elementos materiales e informáticos necesarios en el trabajo de la coordinación.

### FUNCIONES:

- Apoyar en el establecimiento y mejora de los métodos generales de operación y en las mecanizaciones que se consideraran necesarias, para aumentar la eficiencia de las actividades de la Dirección General y coadyudar a que se cumplieran sus objetivos.
- Capacitar y actualizar al personal en el manejo de los programas utilizados.
- Editar y mantener vigentes los manuales de Operaciones de Sistemas que se generaban.
- Proponer mejoras a los trabajos encomendados a ésta Dirección.
- Apoyar las áreas que contaban con equipo de cómputo, para utilizarlos con eficacia.
- Mantener en óptimas condiciones el equipo de cómputo, periférico y artículos adicionales. Mantener respaldos de la información.<sup>108</sup>

Después de conocer los objetivos y funciones de la Coordinación revisaremos en el siguiente capítulo el proceso que la carta ciudadana atravesaba para dar respuesta escrita al ciudadano.

---

<sup>108</sup> Información Proporcionada por Ing. Patricio Guerra Salazar, Director de Sistemas e Informática.

## CAPÍTULO V

### PROCESO DE LA PETICIÓN CIUDADANA

En este capítulo revisaremos los procedimientos que la petición ciudadana seguía al entrar en contacto con la maquinaria gubernamental a nivel Presidencia de la República durante la administración del Dr. Zedillo.

El ciudadano al solicitar o demandar algo en ejercicio de su derecho de petición, ponía a funcionar lo que algunos autores llaman la "caja negra" y que se refiere a los sistemas o procesos de la administración pública, es decir, no se sabe lo que pasa dentro de ella y es necesario esperar al final del proceso para conocer la respuesta o el resultado.

Uno de los objetivos de este trabajo es intentar despejar la incógnita sobre qué pasaba cuando el ciudadano ingresaba la solicitud o petición en el sistema administrativo gubernamental.

La mayoría de los ciudadanos de esta República que acudían con el jefe del ejecutivo en busca de ayuda lo hacían precisamente por desconocer el complicado sistema

burocrático que los gobernaba y pensaban que sería más rápida la respuesta si acudían con la cabeza del poder en México.

Los métodos, procesos y normas que utilizaba la administración pública en general eran desconocidos para la mayoría de los ciudadanos, que en cualquier momento podían hacer uso de ellos por varias razones y múltiples circunstancias. Así como cualquier persona que entrara a la jurisdicción territorial del país, nos referimos tanto a mexicanos como extranjeros que podían acercarse al sistema gubernamental zedillista.

Cuando alguna persona acudían con el jefe del ejecutivo y le daban a conocer de manera escrita su solicitud o petición, iniciaba un recorrido que en conjunto constaba de ocho procesos principales que tomaban aproximadamente de dos a tres semanas en ser recorridos y poder recibir la primera respuesta que indicaba que su solicitud estaba siendo atendida.

A continuación revisaremos cada uno de los ocho procesos principales utilizados en la administración zedillista. El primero de ellos estaba a cargo de la Dirección de Atención al Ciudadano, donde atendían de manera directa al ciudadano que acudía personalmente a las oficinas de Presidencia, los siete pasos siguientes estaban a cargo de la Dirección de Atención a la Correspondencia. Esto tenía su lógica en el multicitado artículo Octavo Constitucional, el cual indicaba con claridad que las peticiones debían ir por escrito.

El proceso a continuación descrito se detalla de manera minuciosa, por esta razón parece repetitivo en algunos puntos, pero de ninguna manera lo es, ya que encuentra sentido al ir avanzando en la descripción del mismo, generándose el conjunto que nos da una visión global.

El proceso incluía varios pasos de retorno, es decir, hay pasos que regresaban al principio del proceso, debido a la falta de información, que se omitía por error o

desconocimiento por parte del ciudadano. Estos regresos se hacían debido a la responsabilidad de atender al mayor número de ciudadanos posible. Así el documento pasaba una y otra vez a través del sistema, porque no se podían eliminar las peticiones con datos incompletos o erróneos, si se contaba con la posibilidad de despejar las incógnitas con una llamada telefónica. Este tipo de pasos daba la posibilidad de completar y corregir los datos por parte del interesado, hasta que el documento ya correcto y completo pasaba sin dificultad por el cauce establecido.

Los procesos a continuación descritos son los pasos que la Coordinación de Atención Ciudadana y sus respectivas direcciones, departamentos y áreas realizaban en su tarea de dar respuesta, asesorar y si era el caso resolver lo planteado por el ciudadano.

## **V.1 PROCESO BUROCRÁTICO**

### **V.1.1 PROCEDIMIENTO 1: ATENCIÓN AL PÚBLICO, REALIZADO POR LA DIRECCIÓN DE ATENCIÓN AL CIUDADANO**

La atención al ciudadano podía ser de dos formas, cuando el ciudadano entregaba su carta personalmente y/o exponía su caso de manera oral.

Este procedimiento iniciaba en el momento en que el ciudadano se presentaba en las instalaciones de la Presidencia de la República, donde era atendido en el Módulo de Atención al Público.

Al ingresar el ciudadano a esta área se registraba con la recepcionista quien le asignaba un turno para ser atendido, le daban algo parecido a una ficha. Ya registrado se le asigna un número de la agenda.

Después de esperar su turno, el asesor recibía al ciudadano, escuchaba su petición, sugerencia, demanda o problema.

En caso de que el ciudadano entregara el asunto por escrito, se recibía el

documento, se leía y revisaba que tuviera los datos necesarios para su atención, esto se refería al nombre completo, dirección correcta, código postal preciso, teléfono donde se le podía localizar o dejar recado, y claridad en la exposición del asunto a tratar.

Cuando el ciudadano exponía su asunto de manera oral el analista o asesor en turno lo orientaba y asesoraba de acuerdo a la índole y naturaleza del asunto.

En estos casos el asesor le indica al ciudadano que debía presentarlo por escrito. Así, el ciudadano elaboraba el escrito en esa misma área y reiniciaba el proceso, aquí sucede algo parecido a la revisión de la tarea.

Si el ciudadano elaboraba la carta de manera correcta y ponía los datos completos, se le extendía un acuse de recibo. El asesor anexaba a la carta el formato de cédula de recepción y procedía a su llenado, ésta se asignaba al analista correspondiente al final de la jornada.

En caso de que los datos no estuvieran completos el asesor solicitaba al ciudadano completarlos. Si el ciudadano desconocía la información que le solicitaba, recibiría la orientación correspondiente y reiniciaría el trámite. No era sino hasta que los datos estaban completos y correctos que el asesor elaboraba el acuse de recibo que entregaba al ciudadano a cambio del documento dirigido al Presidente de la República.

Al final de la jornada el asesor reunía las cartas, junto con su cédula y hacía la relación que entrega al responsable del área.

El responsable de área recibía la relación y preparaba los informes y estadísticas correspondientes.

El director de área recibía la relación de ciudadanos atendidos, revisaba los datos y, si era necesario corregía omisiones y errores, y daba su visto bueno para continuar con el trámite.

Enviaba las cartas con sus cédulas a la Dirección de Atención a la Correspondencia, donde se le asignaba a cada pieza un número de folio, se codificaba y se capturaba. (Ver diagrana 1)

Este proceso en total generaba cuatro documentos:

- . Acuse de recibo, y
- . Cédula de recepción, por cada carta recibida;
- . Relación diaria de los ciudadanos atendidos, e
- . Informe estadístico.

Por cada ciudadano atendido, conocían de su caso por lo menos dos personas de la Dirección de Atención Ciudadana.

#### *Resumen*

Documentos generados: 4

Número de personas que conocían la exposición ciudadana: 2

A continuación revisaremos los siete pasos siguientes del proceso que estaban a cargo de la Dirección de Atención a la Correspondencia.

### **V.1.2. PROCEDIMIENTO 2: ENTRADA Y RECEPCIÓN DE DOCUMENTOS, ACARGO DE LA DIRECCIÓN DE ATENCIÓN A LA CORRESPONDENCIA**

La Dirección de Atención a la Correspondencia recibía las cartas ciudadanas únicamente de tres oficinas:

1. Coordinación de Atención Ciudadana,
2. Módulo de Recepción de Correspondencia y
3. Área de Correspondencia y Archivo de Presidencia.

La correspondencia recibida en la Coordinación de Atención Ciudadana se remitía



al titular de la Coordinación de Peticiones para efectuar los trámites correspondientes.

La correspondencia recibida en el área de Correspondencia y Archivo de Presidencia era exclusivamente del correo y se observaban los controles que ésta tenía establecidos, efectuando los descargos que correspondían.

La Dirección de Atención a la Correspondencia recibía de la Coordinación de Atención Ciudadana las cartas, las lista y las cédulas; del área de Correspondencia y Archivo de Presidencia recibían las cartas y los volantes del correo; y del Módulo de Recepción de Correspondencia recibía las cartas y las copias del acuse de recibo.

Todas estas cartas llegaban a la oficina de recibo del Módulo de Recepción de Correspondencia que se encargaba de recibir y verificar que las cartas tuvieran los requisitos establecidos. Si todos los requisitos estaban completos, se estampa el sello en el acuse de recibo y en la ficha de control, después se turnaba la correspondencia aprobada al área de Clasificación.

Cuando la correspondencia no cumplía con los requisitos, es decir, estaban incompletos, la Dirección de Atención a la Correspondencia enviaba una carta al ciudadano solicitándole completar los datos. Si el interesado completaba los requisitos y/o realizaba las modificaciones pertinentes, la carta se enviaba al Módulo de Recepción de Correspondencia. En caso de que el ciudadano no completara los requisitos por segunda ocasión, era invitado a recibir orientación y asesoría en las instalaciones de Presidencia, si el ciudadano acudía a la asesoría se reiniciaba el trámite en la Dirección de Atención al Ciudadano. En caso de que el ciudadano no estuviera interesado en la asesoría, el proceso de atención termina. (Ver diagrama 2)

Este proceso en total generaba siete documentos:

. Tres acuses de recibo, uno para cada oficina remitente; y

. Dos cartas con dos copias, que enviaba al ciudadano para completar requisitos.

. Cada carta recibida, era revisada al menos por tres personas

#### *Resumen*

Documentos generados: 7

Número de personas que conocían la exposición ciudadana: 3

### **V.1.3 PROCEDIMIENTO 3: CLASIFICACIÓN DE CORRESPONDENCIA. A CARGO DE LA DIRECCIÓN DE ATENCIÓN A LA CORRESPONDENCIA**

La clasificación de correspondencia iniciaba en el Área de Clasificación, donde se recibían las cartas y se procedía a su clasificación de acuerdo a los criterios y tratamientos que correspondieran, identificando especialmente la que debía ser objeto de respuesta inmediata para proceder a su revisión y análisis.

El Área de Atención al Ciudadano enviaba la correspondencia ya analizada.

Revisemos los criterios básicos de clasificación. La correspondencia en esta área se clasificaba principalmente de la siguiente forma:

1. Correspondencia para archivo, entraban en esta clasificación los oficios de respuesta que mandaban las distintas dependencias.
2. Correspondencia para devolver y/o turnar a otras dependencias de presidencia.
3. Correspondencia "improcedente" para depuración y eliminación.
4. Amparos y notificaciones simples.
5. Correspondencia para análisis: jurídico o normal.

La correspondencia de tipo "improcedente" se sometía a la revisión y dictamen del director del área quien determinaba su depuración o eliminación.

Los amparos y notificaciones se entregaban de inmediato al director general para su tratamiento y gestión.

La correspondencia para análisis especial o jurídico se sometería en esta etapa de clasificación al mismo proceso que las normales.

Una vez separada la correspondencia, se tomaba la que se había identificado para análisis, adjuntando a cada pieza el formato de cédula. Así mismo, se colocaba en primer término la correspondencia analizada procedente del área de Atención al Ciudadano para su correspondiente asignación de folio. Y se imprimía el número de folio que correspondía a la cédula y a la carta.

El Área de Prellenado tomaba la correspondencia y procedía a su lectura y revisión, identificaba los datos que debían asentarse en el formato; a continuación se requisitaban los tres primeros apartados con la información solicitada en dicho formato, anotando en su caso las claves y/o códigos requeridos (Código Postal, localidad, delegación, municipio o entidad federativa). Tratándose de la correspondencia procedente del área de Atención al Ciudadano sólo se completaban las claves de codificación relativas al domicilio.

Si los requisitos no eran correctos el Departamento de Clasificación y Análisis hacía la corrección. Si la información estaba incompleta regresaba al Área de Clasificación para depuración o eliminación, pero si se lograban corregir errores u omisiones continuaba el proceso.

Cuando los requisitos estaban completos y los datos correctos se autorizaba la entrega de esta al Área de Precaptura.

El Área de Precaptura realizaba la captura en el sistema, registrando el número de folio, el nombre del ciudadano, la fecha de recepción y el medio de captación.

El departamento de Clasificación tomaba la correspondencia y la enviaba al área de Análisis. (Ver diagrama 3)

*Resumen*

Documentos generados: 1

Número de personas que conocían la exposición ciudadana: 4

#### **V.1.4 PROCEDIMIENTO 4: ANÁLISIS DE CORRESPONDENCIA, REALIZADO POR LA DIRECCIÓN DE ATENCIÓN A LA CORRESPONDENCIA**

El Área de Análisis recibía la correspondencia y procedía a su lectura; verificaba que los datos del prellenado de las cédulas fueran correctos, pasando de inmediato a realizar el análisis que correspondía de conformidad con las políticas y criterios establecidos. Asentado en la cédula el resumen y características del asunto, el término que correspondía y las claves <sup>109</sup> solicitadas en las cédulas.

Cada analista al final de la jornada entregaba al coordinador de analistas el paquete de cartas que había analizado. En caso de que la cédula no estuviera correctamente llenada o existiera omisión de datos, el coordinador de analistas señalaba la omisión y la devolvía al analista para que realizara las correcciones y continuara el proceso. Cuando las cédulas estaban correctamente llenadas y los requisitos están completos, el coordinador de analistas turnaba la correspondencia al Departamento de Control y Análisis para solicitar autorización y visto bueno. Este paso tenía el propósito de dar turno a las cartas para continuar con el proceso.

El Departamento de Control y Análisis recibía la correspondencia con su respectiva

---

<sup>109</sup> El Catálogo de Lineamientos y Criterios para la Atención a la Demanda Ciudadana cuenta con 505 claves alfanuméricas que corresponde a los temas, las dependencias, las ocupaciones y los remitentes.

cédula debidamente requisitada. Procedía a separar la cédula de la correspondencia para remitirla al departamento de captura e impresión. El Departamento de Clasificación y Análisis recibía las cédulas separadas, manteniendo reunida y ordenada la correspondencia, misma que contenía el número de folio que permitiera su identificación y manejo. La mandaba capturar para su impresión. (Ver diagrama 4)

Este proceso no generaba documentos.

Cada carta recibida, era analizada al menos por dos personas de la Dirección de Atención a la Correspondencia.

#### *Resumen*

Documentos generados: 0

Número de personas que conocían la exposición ciudadana: 2

### **V.1.5 PROCEDIMIENTO 5: CAPTURA DE CORRESPONDENCIA, A CARGO DE LA DIRECCIÓN DE ATENCIÓN A LA CORRESPONDENCIA.**

En la Dirección de Atención a la Correspondencia se llevaba a cabo el quinto proceso al que se sometían las cartas ciudadanas, la captura de la correspondencia estaba a cargo del Departamento de Captura e Impresión, este departamento recibía las cédulas y programaba la fecha de captura, así como la fecha de posible impresión y despacho.

La capturista<sup>110</sup> recibía las cédulas y capturaba la información en el sistema, registrándola en el orden y secuencia de los datos contenidos en ella.

Realizada la captura el coordinador de capturistas; daba instrucciones para imprimir

---

<sup>110</sup> Dentro del proceso de captura quien realizaba la captura de los datos tenía la opción de efectuar una revisión y verificación entre la información contenida en la cédula y la información capturada que aparecía en pantalla, dicho proceso tenía por objeto detectar y corregir errores u omisiones, a fin de que la propia capturista realizara las modificaciones. Esta operación estaba adicionada por el propio programa, que tenía candados par evitar modificaciones futuras.

la cédula de validación revisando que la captura no contuviera errores u omisiones.

Después el Coordinador de Capturistas y el Coordinador de Analistas procedían a leer la impresión de las cédulas de validación, con la cual detectaban errores y omisiones, corrigiéndolas directamente en la pantalla. En caso de que fuera correcta la captura, se elimina la cédula de validación.

Al final de la jornada el Coordinador de Capturistas imprimía la relación de asuntos trabajados y adjuntaba las cédulas, turnándolas al encargado del Departamento de Captura e Impresión. Este departamento tomaba la relación de asuntos capturados, verificaba que coincidiera con el número de cédulas que se entregaban para capturar; revisaba que la relación estuviera completa y procedía a la eliminación de la cédula de validación. (Ver diagrama 5)

Este proceso generaba dos documentos:

- . La cédula de validación, y
- . La relación de asuntos capturados.

Cada carta recibida, era revisada por tres personas:

- . Capturista,
- . Coordinador de capturistas y
- . Coordinador de analistas.

### *Resumen*

Documentos generados: 2

Número de personas que conocía la exposición ciudadana: 3

#### V.1.6 PROCEDIMIENTO 6: IMPRESIÓN DE OFICIOS DE RESPUESTA, REALIZADO POR LA DIRECCIÓN DE ATENCIÓN A LA CORRESPONDENCIA

El documento generado por el Departamento de Captura era la carta-respuesta que se enviaba al ciudadano por parte de la Presidencia de la República, donde le hacían saber que se había recibido su carta y se conocía su asunto, el cual se turnaría a la dependencia correspondiente, señalando que el seguimiento del asunto se haría desde la oficina del jefe del Ejecutivo Federal.

Este proceso iniciaba cuando llegaban los oficios al Departamento de Captura e Impresión donde se imprimían las respuestas, constaba de una carta amable, el número de turno y el acuse de recibo. Si se detectaban errores u omisiones se corregían y se reimprimía el documento. Cuando la impresión era correcta, se respaldaba la información y se editaba la relación de control de respuestas generadas. Dicha relación era recibida por la Dirección de Área donde se realizaba un muestreo y en caso de no haber modificaciones se enviaba al Departamento de Control de Respuestas para su despacho. Paralelamente daba instrucciones al Departamento de Captura e Impresión para que la información se respaldara de manera definitiva. Por su parte el Departamento de Captura e Impresión bajaba la información procesada de la consola central al disquete, anotando en éste el total de asuntos que contenía. Paso seguido, se preparaba un oficio para que fuera firmado por el Director General de Peticiones y Audiencias que remitía a la Dirección General de Gestoría y Seguimiento.

El oficio indicaba la cantidad de oficios generados, la fecha de impresión y despacho, y un disquete. Esta información era revisada por la Dirección de Área antes de ser enviada, asentando su firma de visto bueno, se utilizaba la información para preparar el informe mensual de actividades. Después el Director General recibía el disquete y el oficio

que debía firmar para remitirlo a la Dirección General de Gestoría y Seguimiento, donde se iniciaba el proceso de descargo y seguimiento de la correspondencia. (Ver diagrama 6)

Este proceso generaba siete documentos:

- . Impresión de carta-respuesta,
- . Reimpresión de carta-respuesta (en caso de error),
- . Relación de control,
- . Un disquete
- . Oficio de envío de disquete y,
- . Copia para visto bueno,
- . Reporte mensual de actividades.

Personas que conocían del asunto ciudadano:

- . Persona del Departamento de Captura e Impresión,
- . Director de Área.

*Resumen*

Documentos generados: 7

Personas que conocían del asunto expuesto: 2

#### **V.1.7 PROCEDIMIENTO 7: REPRODUCCIÓN DE CORRESPONDENCIA, REALIZADO POR LA DIRECCIÓN DE ATENCIÓN A LA CORRESPONDENCIA**

Este proceso iniciaba en el Departamento de Control de Respuestas, al recibir la correspondencia foliada, a efecto de iniciar los preparativos para fotocopiar los originales.

El analista procedía a detectar en cada caso el original de la carta ciudadana,



marcándola y/o identificándola para distinguirla de los documentos y/o anexos que acompañaban o complementaban la carta. Dados estos pasos el siguiente analista señalaba el material a fotocopiar, lo desprendía de los anexos que acompañaban al original de la carta, manteniéndolos reunidos para su adecuado control y manejo, evitando así extravíos, pérdidas, o mezcla de documentos.

Ya en el área de fotocopiado se fotocopiaba el material y se pasaba al siguiente analista, quien cotejaba el material reproducido, en caso de errores u omisiones devolvían los documentos para su correcta reproducción. Si el resultado era positivo después del cotejo del material el analista mantenía separados los originales de las copias, cuidando que estuvieran en el mismo orden consecutivo de folio. Los originales y las copias pasaban al Departamento de Control de Respuestas para adjuntarlo al original del turno u oficio de respuesta que se remitiría a la dependencia correspondiente, cuidando de incorporar, si existían, los anexos de la carta y/o petición del ciudadano. Luego por un lado tomaba las fotocopias, los anexos de las cartas y los oficios de respuesta para iniciar las actividades de despacho de respuesta. Por otro lado tomaba los originales de las cartas, a las que agregaba copias de los oficios de respuesta y los enviaba al archivo.

El Archivo recibía el original de las cartas y/o peticiones ciudadanas, que iban acompañadas de la copia del oficio u oficios de respuesta, incluyendo anexos, mismos que serían enviados junto con el oficio de respuesta y/o turno a la dependencia que atendería la petición. (Ver diagrama 7)

Documentos generados en el proceso:

- . Copia del original de la carta,
- . Copia de anexos,
- . Oficio de respuesta a dependencias,

. Relación de cartas para Archivo.

Personas que conocían del asunto expuesto: 0

Personas que realizaban el proceso de la carta:

- . Analista que separa la carta,
- . Analista que señala material a fotocopiar,
- . Persona que fotocopia,
- . Analista que verifica fotocopiado,
- . Persona que prepara documentos para enviar a las dependencias,
- . Persona que prepara los documentos para enviar al Archivo.

#### *Resumen*

Documentos generados: 4

Personas que conocían del asunto expuesto: 0

Personas que participaban en la atención de la carta: 6

### **V.1.8 PROCEDIMIENTO 8: DESPACHO DE CORRESPONDENCIA, A CARGO DE LA DIRECCIÓN DE ATENCIÓN A LA CORRESPONDENCIA**

Iniciaba cuando el Departamento de Control de Repuestas recibía la relación de oficios generados con los oficios de respuesta que amparaba la citada relación. Verificando que estos estuvieran completos y en orden. Cuando la relación no era correcta, después de detectar el error, lo comunicaba al Departamento de Captura e Impresión para su corrección. Si la captura era correcta y los oficios estaban completos, procedían a realizar actividades para el despacho de la correspondencia. Se agrupaban los oficios de repuesta, las fotocopias de las cartas con los anexos que correspondían a cada pieza y los originales

que se remitían al archivo para que el analista hiciera la integración de acuerdo al tratamiento que se hubiera determinado y según la utilidad de la misma.

Paralelamente y a partir de la relación de oficios generados, se procedía a imprimir las relaciones y/o facturas que facilitaban el control para el despacho de la correspondencia, así como las etiquetas de los sobres que se enviaban a las dependencias.

Después de que el analista integraba la documentación, se enviaba de manera simultánea a tres lugares:

- a) Dependencia correspondiente,
- b) Domicilio del ciudadano, y
- c) Archivo

Revisaremos cada uno de ellos.

#### *Dependencia Correspondiente.*

El analista turnaba a la dependencia el original del oficio, la copia de la carta y, en su caso, el original de los anexos. El Departamento de Control de respuestas reunía la correspondencia en un mismo sobre, cuando era para la misma dependencia y/o funcionario. Se realizaba el ensobretado, se pega la etiqueta y se mandaba al servicio de intercambio gubernamental. Intercambio gubernamental, recibía la correspondencia acusando de recibo en la factura y/o relación. El mensajero ingresaba la correspondencia y la entregaba a las áreas competentes.

El departamento de Control de respuestas archivaba la factura y/o relación de acuse de recibo para los controles mensuales correspondientes.

#### *Domicilio del Ciudadano.*

Se le enviaba al ciudadano el original de la carta amable con el acuse de recibo y la copia del oficio enviado a la dependencia de turno.

El Departamento de Control de Respuestas reunía la correspondencia que era remitida al ciudadano, para turnarla a la Unidad de Correspondencia y Archivo de la Presidencia de la República, se preparaba el material junto con la factura, la relación y el sobre con ventanilla. Se turnaba.

La Unidad de Correspondencia y Archivo Presidencial, recibía los oficios y los sobres, verificaba que la documentación estuviera completa y acusaba de recibo en la factura. Dentro de dicha unidad se procedía al doblado, ensobretado, franqueo y envío de la correspondencia, conforme a los procedimientos establecidos en dicha unidad.

#### *Archivo.*

Se enviaba al archivo copia del oficio del turno de la dependencia, copia del oficio dirigido al ciudadano y petición original.

El Departamento de Control de Respuestas tomaba el conjunto de cartas con sus respectivas copias de oficio que recibía el responsable del archivo y acusaba de recibo, así como las que se hubieran integrado de los turnos por dependencia, utilizándola como acuse de recibo.

El archivo recibía el material y se procedía a integrar los expedientes por el número de folio y por dependencia a la que se hubiera remitido el turno, formando la serie o grupo documental correspondiente. (Ver diagrama 8)

#### Documentos generados:

- . Etiqueta con los datos del ciudadano,
- . Un sobre,
- . Relación de intercambio gubernamental,
- . 3 acuse de recibo: dependencias, ciudadano y archivo;
- . Control mensual,

Personas que participaban en este proceso:

- . Receptor de oficios generados,
- . Persona que reunía los documentos a enviar,
- . Analista que integraba la documentación de acuerdo al carácter de la misma,
- . Persona que imprimía los controles de envío,
- . 3 personas que se encargaban de enviar la documentación a los tres remitentes.

### *Resumen*

Documentos generados: 7

Personas que participaban en el proceso: 7

Con este último proceso termina el recorrido que la petición ciudadana realizaba a lo largo de los ocho procesos principales de los que se encargaba la Coordinación de Atención a la Correspondencia.

Durante este recorrido una gran cantidad de ojos leían una y otra vez la carta, decenas de manos trabajaban en atención a la respuesta que el ciudadano esperaba le fuera enviada por parte del Presidente de la República.

Cuando los datos de las peticiones eran correctos desde el inicio, tardaban dos semanas aproximadamente en pasar por el conjunto de procesos arriba descritos.

El volumen de cartas recibidas variaba de acuerdo a las circunstancias sociales, políticas, económicas, atmosféricas o volcánicas del país.

Cabe destacar que la cantidad de correspondencia recibida aumentaba según avanza el sexenio y decrecía al final. Dentro de las posibles variables se encontraban: desastres naturales, procesos electorales, aumento de población, disminución del analfabetismo,

atención a la ciudadanía, falta de respuesta local o el sentir social creado por el desarrollo del pensamiento democrático.

El proceso arriba descrito tomaba dos semanas, es decir, el ciudadano recibía la respuesta inicial después de aproximadamente cuatro o cinco semanas de haber enviado su carta al Presidente.

Este proceso garantizaba la respuesta y la asesoría que el ciudadano necesitaba, tal vez no le resolvía el problema en primera instancia pero le ahorra tiempo y vueltas a las oficinas. Como el gran gestor le indicaba el camino exacto al cual debía acudir, de hecho lo ponía en la vía correcta del sistema federal o estatal al que correspondía atender la petición, propuesta o demanda.

El proceso tenía la cualidad de asegurar al ciudadano un seguimiento desde de la Presidencia de la República. Esto funciona bien de manera extrajurídica y hacía sentir a los ciudadanos más seguros cuando acudían a las autoridades en ejercicio de su derecho de petición.

Este proceso largo, tedioso y extremadamente burocratizado, no coincidía con la política de modernización de la administración pública que el Dr. Zedillo propuso en su Plan Nacional de Desarrollo.

... es necesario avanzar con rapidez y eficacia hacia la prestación de servicios integrados al público que eviten trámites, ahorren tiempo y gasto e inhiban discrecionalidad y corrupción. Asimismo, se requiere fomentar la dignidad y profesionalización de la función pública y proveer al servidor público de los medios e instrumentos necesarios para aprovechar su capacidad productiva y creativa en el servicio a la sociedad<sup>111</sup>

A continuación revisaremos la otra parte importante de este proceso, la gestoría y el seguimiento.

---

<sup>111</sup> Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, Congreso de la Unión, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1995. Pág. 17

Falta

Página

1 25

encargada de esta delicada, muy política y extralegal tarea.

Fue en esta parte donde el equipo de la Presidencia de la República hacía el papel de “gran gestor” de los ciudadanos ante su propio sistema administrativo y los otros dos poderes del Estado, que según el presidencialismo están subordinados al jefe del ejecutivo.

Los asuntos ciudadanos se clasificaron en 18 grandes temas y 207 subtemas para su atención. Eran encausados a las 17 secretarías de Estado, 2 procuradurías, 32 gobiernos estatales, con sus 96 instituciones públicas, y 259 dependencias de gobierno, con 202 entidades administrativas.<sup>115</sup>

La Dirección General de Gestoría y Seguimiento con el material ya clasificado y el rumbo burocrático ya establecido, se encargaba de estar pendiente de las resoluciones o respuestas que le daban al ciudadano las oficinas especializadas en el asunto asignado.

Esta Dirección General cuidaba mucho el tiempo de respuesta y la calidad de la misma. Contaba con un manual de criterios de atención a la respuesta concluyente o en proceso. También contaba con un proceso especial para el seguimiento que pasaba por dos direcciones principales, la de gestoría y seguimiento, y la de análisis de la demanda, cuyas funciones y objetivos se han descrito arriba.

Lo interesante de la Dirección General de Gestoría y Seguimiento son los resultados después de tanta ida y vuelta por todo el sistema gubernamental mexicano.

De acuerdo con los reportes estadísticos de esta Dirección General, hasta agosto del 2000, se realizaron 733 mil 584 seguimientos, por cada carta recibida se abrieron 3 ó 4 líneas de seguimiento.

---

<sup>115</sup> Asesores de la Dirección de Seguimiento de Demandas Ciudadanas. *Catálogo*, Presidencia de la República, Coordinación de Atención Ciudadana, Dirección General de Gestoría y Seguimiento. México, 1999. Págs. 55.



El 97.8% de los asuntos contaban con información suficiente para dar una respuesta adecuada. El 90.4% se refería a información concluyente y en el 7.7% de los casos la respuesta estaba rezagada.

Lo que más demandaban los ciudadanos era empleo (9.3%), y lo más apremiante fue el uso de servicios médicos (1.3%).

La población más demandante era la del Distrito Federal, con el 6.3%, le seguía el Estado de México con el 4.8%, en tercer lugar estaban los habitantes de Veracruz, con el 3.7% y en cuarto lugar los habitantes del Estado de Guerrero, con el 1.8% del total de las demandas.

Al 9.3% de los ciudadanos solicitantes se les otorgó lo solicitado.<sup>116</sup>

Si tomamos en cuenta el volumen de cartas atendidas y los 104 empleados que trabajaban en la Coordinación de Atención Ciudadana, podemos concluir que el trabajo era satisfactorio. Pero si tomamos en cuenta que sólo el 1% de los asuntos encontraban solución esta Coordinación de Atención Ciudadana no tenía razón de ser. Es una pena que se gastaran recursos públicos en este tipo de organizaciones gubernamentales que daban resultados tan pobres.

El proceso largo e infructuoso de la carta ciudadana antes de la primera respuesta, basado en reglamentos legales y administrativos, parece absurdo cuando la dinámica social no coincide con la lenta estructura del Estado, al compararlo con otros actores que se adaptan más rápido al contexto social, como los que venden soluciones a problemas y servicios con mayor prontitud y calidad a los ciudadanos, que son a su vez consumidores, compradores y entidades decisorias. Ante estos actores el Estado y sus procesos se ven

---

<sup>116</sup> Información proporcionada por Lic. Alejandro Irreta, Director de Análisis de la Demanda. Palacio Nacional, Edificio 10, piso 2.

torpes, retrógrados y absurdos, porque algunos servicios que ofrece el Estado han sido superados en calidad y velocidad por los vendedores particulares que compiten en el mercado. La toma de decisiones por parte del Estado es muy lenta – la elaboración de políticas, el planteamiento, el convencimiento, el consenso, la aplicación – el largo proceso de la hechura de políticas fue tan largo y su aplicación tan elaborada que la respuesta a los problemas llegaba fuera de tiempo y fuera de contexto, provocando una cadena de malestares y desarticulaciones que daba la impresión de hacerse a propósito para causar problemas y retrasar el proceso que se esperaba diera resultados favorables.

En resumen esta inconsistencia se debía a que las respuestas procesadas por la Coordinación de Atención Ciudadana quedaban lejos de la realidad planteada, acompañadas por la sugerencia de pasar a la siguiente oficina. A ese absurdo, salido de un nudo de ineficiencia, se le daba la vuelta buscando mejores soluciones o respuestas en otro lado, fuera de ese complejo establecido y votado. Si se hubiera dependido de ese conjunto de sistemas circulares ya hubiéramos perecido en la empresa, o mejor dicho, el sistema está pereciendo con sus propias reglas.

Lo importante de revisar todo esto es saber que existen otros mecanismos donde los ciudadanos pueden acudir cuando células administrativas como la Coordinación de Atención Coordinación Ciudadana de la Presidencia de la República no funcionan.

Sin embargo desde el punto de vista de la participación ciudadana, es un excelente camino para dar a conocer al jefe del ejecutivo, de manera directa las necesidades de la ciudadanía.

El nuevo sexenio cuenta con la Coordinación de Atención Ciudadana, por razones políticas, se debe atender al ciudadano. Con la información obtenida de las cartas el ejecutivo federal podría fungir como coordinador de acciones concretas y no como gestor

ante su propia organización.

Escribir al presidente es uno de los caminos que se puede ir ampliando y modificando para caminar hacia el objetivo de la participación ciudadana, participar de manera permanente en la definición de políticas públicas.

## CONCLUSIONES

La participación ciudadana contribuye en el cambio de la desigualdad de representación social, en el proceso de soluciones de las demandas al sistema político.

La participación ciudadana es una forma de rearticular las relaciones Estado-sociedad , trata de fortalecer la democracia y, eventualmente, la eficiencia y eficacia de la gestión del Estado.

La participación ciudadana es una forma de enfrentar la crisis por la que atraviesa el Estado, no sólo enfocándose en lo económico, sino en la propia conformación del sistema político, abriéndolo a actores excluidos.

El fortalecimiento de la sociedad civil puede crear sujetos sociales, que creen sus propios mecanismos para satisfacer sus necesidades, enfrentando la crisis de la sobrecarga de demandas que esta colapsando al Estado, fortaleciendo así la gobernabilidad y la democracia. La autonomía de la sociedad civil constituye una condición básica para el fortalecimiento del Estado.

La complejidad creciente de la sociedad hace cada día más difícil que los partidos políticos aseguren todas las demandas y que el momento electoral sea insuficiente para expresar las principales opciones generales, dadas estas insuficiencias, la participación ciudadana puede contribuir a abrir nuevos caminos de expresión entre los ciudadanos y el Estado.

La participación ciudadana puede constituir un medio de reconocimiento y expresión de los intereses sociales marginados.

Los mexicanos debemos tener cuidado para que la participación ciudadana no se convierta en una mera "gratificación simbólica", es decir, en sustituir las prestaciones reales por espacios de expresión de la voluntad.

Evitemos que los canales de participación tengan por finalidad real neutralizar a los grupos, haciéndolos caer en la ilusión de que su parecer está siendo tomada en cuenta.

No dejemos que la participación ciudadana se confunda con un sustituto de la responsabilidad de la administración estatal, evitando que se utilice como táctica ideológica y ceremonial de los discursos oficiales.

Los ciudadanos debemos romper la contradicción en la que vivimos, por un lado el discurso habla de un orden basado en el principio de igualdad básica entre los ciudadanos y, al mismo tiempo vivimos la desigualdad en el acceso a la distribución de la riqueza y de los bienes públicos.

Lo real es que el impacto de la participación ciudadana ha sido escaso y limitado, derivado del entramado institucional de las reformas estructurales que no han dejado lugar para que las demandas e intereses de los sectores más necesitados se cristalicen a través de una participación efectiva.

En México practicamos un gobierno de mínima democracia, en donde las políticas sociales siguen siendo discurso. No es difícil darse cuenta que la armonía entre libertad, equidad y eficiencia que pregonan las políticas públicas poco han modificado las acciones públicas incapaces de resolver las gestiones sociales.

Las estrategias, los buenos propósitos, las teorías, las asesorías, la lucha con la burocracia, el presupuesto reducido, la falta de experiencia, la presión de las exigencias sociales, la política, etc., se unen y retan al sistema político a gobernar y proporcionar servicios a los ciudadanos.

En el largo y tardado proceso burocrático de atención a la correspondencia presidencial, el ciudadano enviaba solicitudes, quejas o sugerencias, que fueron recibidas, analizadas y atendidas de acuerdo a su naturaleza. Después de su lectura se turnaban a las oficinas de las dependencias de gobierno para su atención y respuesta, dando seguimiento la Coordinación de Atención Ciudadana.

En este proceso los ciudadanos tenían que persuadir a las autoridades, de que sus problemas entraban en el ámbito de lo público, que caían en el campo de las responsabilidades del Estado y merecían su atención.

Al analizar los procesos estudiados encontramos que son de tipo predecisional y racionalista, es decir que se crearon pensando en que las decisiones tomadas de manera central fueron correctas, óptimas, posiblemente eficaces y económicamente eficientes en la producción de beneficios públicos para la sociedad.

Los administradores públicos del periodo zedillista aplicaron el esquema normativo de elección racional, que consistió en determinar el objetivo, dar respuesta escrita a los

ciudadanos; ordenar las preferencias, para ello crearon un catálogo temático donde aparecen distintos temas que la ciudadanía demandaba; indicaron las opciones de acción, en este mismo catálogo listaron 503 posibles lugares gubernamentales donde los problemas planteados en la correspondencia podían encontrar posible respuesta.

Aunque un estudio empírico realizado por Arturo Pontifes señala que “la queja cae en ‘manos muertas’, debido a que los funcionarios difícilmente aceptarán su responsabilidad por un trabajo mal desempeñado”<sup>117</sup>. El conjunto de procesos que siguió la carta fue considerado como idóneo para llegar al objetivo. Para ello enviaban cada asunto a tres dependencias diferentes donde podían ser atendidas. No sólo consideraban una opción óptima y eficiente, sino tres. Evaluaban los resultados cuando las dependencias elegidas no eran las adecuadas. Es decir se llevó a cabo el esquema descriptivo o esquema de racionalidad formal de cálculo medios-fines.

Al administrador público le llamaron “analista”, se contrataron “técnicos” con estudios en sistemas computacionales, y capturistas.

Sin embargo, casi desde el comienzo de la investigación, el personal de la Coordinación, hizo comentarios que cuestionaban la utilidad y pertinencia de ese proceso, alegando que nadie les hacía caso.

Cuando los ciudadanos se daban cuenta de que habían sido conectados a la burocracia nacional, y su problema en vez de encontrar solución era regresado al lugar que originó el conflicto, reclamaban indicando que dicha acción era nociva para sus vidas.

Los juicios valorativos, las explicaciones o la persuasión del administrador público tiene poco valor para los ciudadanos, que por lo general están mal informados o les es

---

<sup>117</sup> Pontifes Martínez, Arturo. *Los derechos administrativos del hombre y del ciudadano*. INAP, 1993, pág. 166 y 167.



difícil seguir los debates de las razones técnicoeconómicas que dan como resultado las decisiones tomadas en los procesos de políticas públicas.

Al revisar el proceso utilizado en la Coordinación, en los términos de eficacia y eficiencia el resultado técnicoeconómico no resultó favorable ya que en el 1% de los casos tenían respuesta que favorecía la solución del problema planteado.

Si la nueva administración decidiera continuar con este proceso de respuesta escrita, tendría que ofrecer buenas razones a los ciudadanos para seguir con este tipo de organización.

Para gobernar y administrar bien a la comunidad, además de justificar sus acciones de maneja jurídica se necesita destreza técnica, manejo directivo y experiencia en la actividad concreta.

De acuerdo con la teoría de la participación ciudadana, la organización pública debe dar a conocer al pueblo, los procedimientos, así como porqué se comporta de una cierta manera y no de otra con los ciudadanos. En el gobierno mexicano hay mucho que hacer en este aspecto.

En la Coordinación, aunque manejaban información de poco realce, por ejemplo el número de folio trabajado, le daban trato de secreto de Estado. No hay nada peor en el quehacer público que el secreto, la arbitrariedad y la resistencia a dar cuentas claras.

La racionalidad legal aplicada a la Coordinación de Atención Ciudadana es un elemento necesario ante el conjunto de emociones y sentimientos encontrados, plasmados en las cartas ciudadanas, sin ella la emocionalidad social hubiera atrapado al sistema administrativo.



En la democracia republicana, deben comunicarse gobernantes y gobernados, probar y convencer sobre sus intereses, asuntos y acciones. En la Coordinación este diálogo era limitado o nulo e impedía la solución de asuntos.

A pesar de que el proceso se apegó a los términos racionales, resultó inoperante para solucionar los problemas demandados por la sociedad, como el empleo y la seguridad.

Los cálculos que se hicieron desde el escritorio en términos de técnica, eficiencia y economía, debieron incluir análisis de resultados.

Si el cálculo tecnoeconómico desde el escritorio resultó favorable, en la vida del ciudadano no resultó útil.

El diálogo entre el presidente y los ciudadanos estuvo interferido por la excesiva burocratización de la administración pública. Perdió contacto con los "sensores activos" de la sociedad. El efecto de este proceso, entre muchos que existen, hace que los ciudadanos busquen otras formas de influir en las políticas públicas.

La aspiración de los ciudadanos es participar por derecho en el proceso político, para impulsar los proyectos que le son urgentes.

La participación es un elemento activo de la vida democrática que junto con el derecho a elegir a los gobernantes por medio del voto crea una forma de gobierno para todos.

Cuando hablamos de participación ciudadana, nos referimos a la relación entre ciudadano y Estado, a la participación de los individuos para hacer valer sus intereses. En esta relación los ciudadanos tiene derecho a votar y recibir bienes y servicios básicos.

En México las instituciones públicas están altamente burocratizadas y el proceso de toma de decisiones lleva mucho tiempo, como pudimos constatar en los procesos utilizados en la Coordinación de Atención Ciudadana de la Presidencia de la República, la

combinación de estos elementos limita la participación ciudadana que da como resultado una democracia débil.

A pesar de la creciente organización para atender la correspondencia del presidente y la interacción con las oficinas de administración pública nacional, esta coordinación de participación reglamentada, es un espacio de escaso interés para la ciudadanía, de hecho la mayoría de los ciudadanos la desconoce.

En particular la considero como una de las estructuras que legitimaron decisiones del gobierno zedillista en la que prevaleció el control del gobierno priísta.

>

Las cartas ciudadanas, tantas como la diversidad de los servicios públicos, suponen la exigencia de servicios concretos "iguales para todos", ya sea de salud, educación o seguridad, bajo esta premisa se recupera la noción de ciudadanía, que se torna en un recurso político para hacer viable la posibilidad de "exigencia de cuentas".

La carta del ciudadano constituye un instrumento de reclamo al gobierno por trato igual, imparcial y justo en la asignación de servicios públicos. Los usuarios de los servicios públicos, como ciudadanos, asumen que pueden intervenir en determinar las condiciones que realiza el interés público.

Los ciudadanos no son un cuerpo homogéneo sino un colectivo formado por individuos, que con base en la deliberación colectiva es posible llegar a una perspectiva común de lo que es "Igualdad y libertad para todos".

La carta es un derecho que permite apelar a las acciones de sus representantes y los agentes de los servicios.

A N E X O S



SECRETARIA DE LA REPUBLICA  
ESTADO MAYOR

A LA SECRETARIA DE GUERRA Y MARINA.

Gírense las órdenes correspondientes a efecto de que, a partir del primero de enero próximo, cesen las denominaciones que hasta ahora han tenido el Estado Mayor Presidencial y sus dependencias y con la propia fecha se establezcan la Ayudantía de este Ejecutivo y la Oficina de Quejas, de conformidad con lo que al efecto establece el Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal de mil novecientos treinta y cinco; en el concepto de que las funciones que a dicha ayudantía y Oficina correspondan, se regirán por las prescripciones reglamentarias que en su oportunidad se dicten.

Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo Federal de la Ciudad de México, Distrito Federal, a los treinta y un días del mes de diciembre de mil novecientos treinta y cuatro.

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.

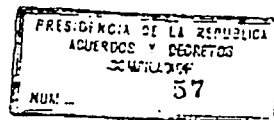


Lázaro Cárdenas.

ANEXO 1



1000



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

ACUERDA AL  
C. SECRETARIO PARTICULAR

QUE CON LA EXPEDICION DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL LA DIRECCION GENERAL DE ADMINISTRACION DE LA SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA PASO A LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA PARA DEPENDER ORGANICAMENTE DE LA SECRETARIA PARTICULAR;

QUE ASIMISMO LA DIRECCION GENERAL DE GUEJAS DE LA SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA SE ADSCRIBIO A LA SECRETARIA PARTICULAR DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA;

QUE CON MOTIVO DE LA REESTRUCTURACION DE LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS QUE FORMAN PARTE DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA SE HACE NECESARIO INTRODUCIR ALGUNAS ADECUACIONES A LAS DIRECCIONES MENCIONADAS EN LOS PARRAFOS ANTERIORES; HE TENIDO A BIEN EXPEDIR EL SIGUIENTE

ANEXO 2



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

1001

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	
ACUERDOS Y COMISIONES	
CONTENCION	
NUM.	57

ACUERDO

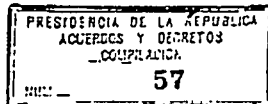
ARTICULO PRIMERO.- LA SECRETARIA PARTICULAR INSTRUMENTARÁ LAS MEDIDAS NECESARIAS PARA QUE LAS DIRECCIONES GENERALES DE ADMINISTRACION Y DE CUEJAS DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA SE TRANSFIERAN A LA DIRECCION DE ADMINISTRACION Y DIRECCION DE CUEJAS, RESPECTIVAMENTE.

ARTICULO SEGUNDO.- LAS DIRECCIONES DE ADMINISTRACION Y DE CUEJAS CONTINUARAN ADSCRITAS A LA SECRETARIA PARTICULAR CON LAS MISMAS FUNCIONES QUE A LA FECHA HAN VENIDO DESARROLLANDO.

ARTICULO TERCERO.- LA SECRETARIA PARTICULAR INFORMARA AL TITULAR DEL EJECUTIVO FEDERAL LO RELATIVO AL CUMPLIMIENTO DE SE DE AL PRESENTE ACUERDO.



1002



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

ARTICULO CUARTO.- ESTE ACUERDO NO SE PUBLICARA EN -  
EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION.

PALACIO NACIONAL, A 18 DE ENERO DE 1905

SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION

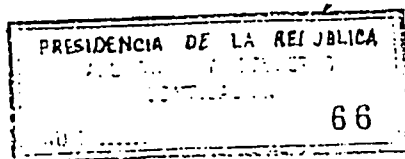
EL PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LOS  
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

  
~~MIGUEL DE LA MADRID HURTADO~~





803



LA DE LA REPUBLICA

ACUERDO AL C. JEFE DE  
LA OFICINA DE COORDINACION  
DE LA PRESIDENCIA DE LA  
REPUBLICA

### C O N S I D E R A N D O

QUE CON LA EXPEDICIÓN DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, LAS ÁREAS ADMINISTRATIVA Y DE QUEJAS DE LA SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA SE ADSCRIBIERON A LA SECRETARÍA PARTICULAR DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA;

QUE POR ACUERDO NÚMERO 57 DE 18 DE ENERO DE 1985, LAS DIRECCIONES GENERALES DE ADMINISTRACIÓN Y DE QUEJAS DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, SE TRANSFORMARON EN DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN Y DIRECCIÓN DE QUEJAS, RESPECTIVAMENTE, CONTINUANDO ADSCRITAS A LA SECRETARÍA PARTICULAR;

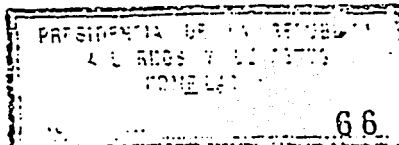
ANEXO 3



DE LA REPUBLICA

804

2.



QUE MEDIANTE ACUERDO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 7 DE DICIEMBRE DE 1980, SE CREÓ LA OFICINA DE COORDINACIÓN DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, LA CUAL TIENE ENTRE SUS FUNCIONES: COORDINAR Y SUPERVISAR LA ADMINISTRACIÓN DEL PERSONAL Y DE LOS RECURSOS FINANCIEROS Y MATERIALES ASIGNADOS A LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, -- ASÍ COMO RECIBIR LAS QUEJAS DE LOS PARTICULARES E INFORMAR AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE LAS MISMAS;

QUE PARA EL MEJOR DESEMPEÑO DE LAS FUNCIONES -- QUE LES CORRESPONDE DESARROLLAR A LAS DIRECCIONES DE ADMI-- NISTRACIÓN Y DE QUEJAS, ES CONVENIENTE APROVECHAR LAS ES-- TRUCTURAS ADMINISTRATIVAS EXISTENTES, INTRODUCIENDO LAS ADE CUACIONES NECESARIAS PARA LOGRAR UNA MAYOR EFICIENCIA; EN -- EJERCICIO DE LAS FACULTADES QUE ME CONFIERE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 39 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 30, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, HE TENIDO A BIEN EXPEDIR EL SIGUIENTE



DE LA REPUBLICA

865

3.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA  
ADMINISTRACION Y SEGURIDAD  
66

ACUERDO

ARTICULO PRIMERO.- LA DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN Y LA DIRECCIÓN DE QUEJAS, AMBAS DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, SE TRANSFORMAN EN DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN Y UNIDAD DE ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA, RESPECTIVAMENTE.

ARTICULO SEGUNDO.- LA DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN TENDRÁ A SU CARGO LA ADMINISTRACIÓN DEL PERSONAL Y DE LOS RECURSOS FINANCIEROS Y MATERIALES ASIGNADOS A LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, CONFORME A LOS LINEAMIENTOS QUE DETERMINE EL EJECUTIVO FEDERAL, ASÍ COMO REALIZAR LAS ADQUISICIONES Y CELEBRAR LOS CONTRATOS RESPECTIVOS.

A LA UNIDAD DE ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA CORRESPONDE RECIBIR LAS QUEJAS DE LOS PARTICULARES E INFORMAR DE LAS MISMAS; TURNÁNDOLAS A LAS DEPENDENCIAS COMPETENTES, SEGÚN SU ESFERA DE COMPETENCIA, PROCURANDO SU EXPEDITA RESOLUCIÓN, ASÍ COMO HACER EL SEGUIMIENTO RESPECTIVO.



A DE LA REPUBLICA

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA  
ACUERDO  
63

ARTICULO TERCERO.- LA DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN Y LA UNIDAD DE ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA, QUEDARÁN ADSCRITAS A LA OFICINA DE COORDINACIÓN DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, CON LAS FUNCIONES QUE EL JEFE DE DICHA OFICINA LES ENCOMIENDE, CONFORME A LO DISPUESTO EN EL PRESENTE ACUERDO Y A LOS LINEAMIENTOS QUE EL EJECUTIVO FEDERAL DETERMINE.

ARTICULO CUARTO.- EL JEFE DE LA OFICINA DE COORDINACIÓN DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA INFORMARÁ AL TITULAR DEL EJECUTIVO FEDERAL LO RELATIVO AL CUMPLIMIENTO QUE SE DÉ AL PRESENTE ACUERDO.

ARTICULO QUINTO.- ESTE ACUERDO ENTRARÁ EN VIGOR EN LA FECHA DE SU EXPEDICIÓN.

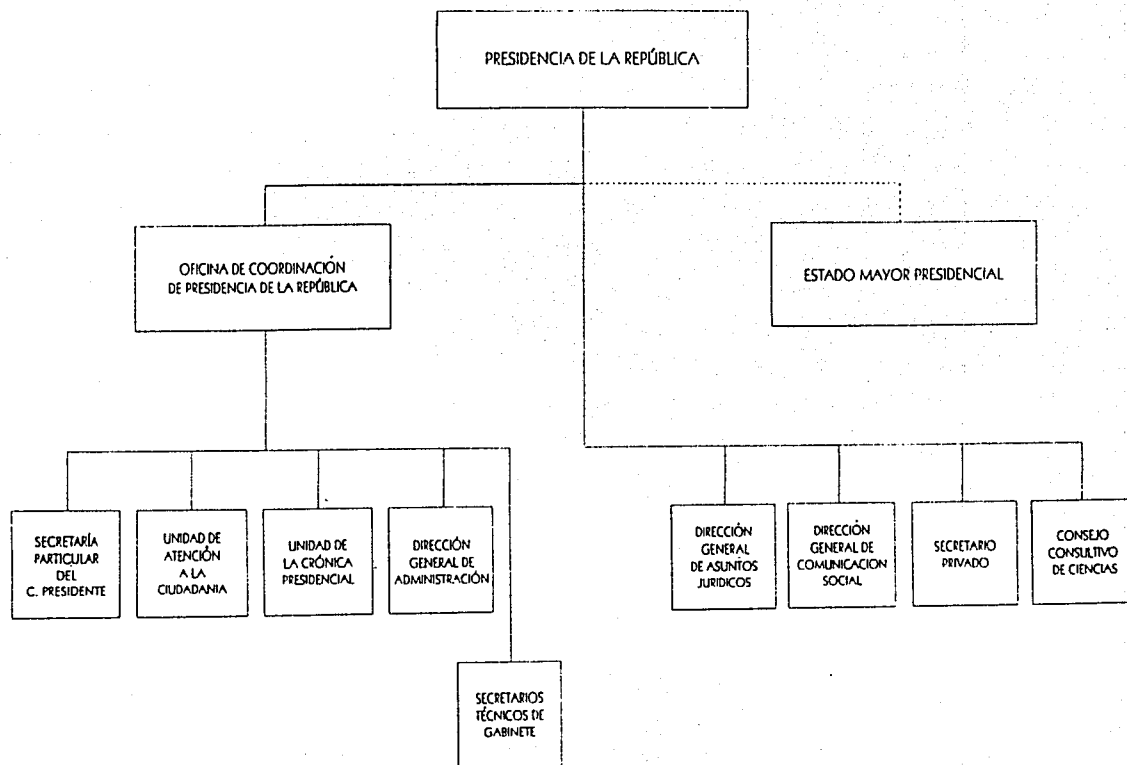
PALACIO NACIONAL, A 8 DE DICIEMBRE DE 1988.  
SUFRAGIO EFECTIVO, NO REELECCION  
EL PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LOS  
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

CARLOS SALINAS DE GORTARI.

ORGANIGRAMAS

# PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

1994

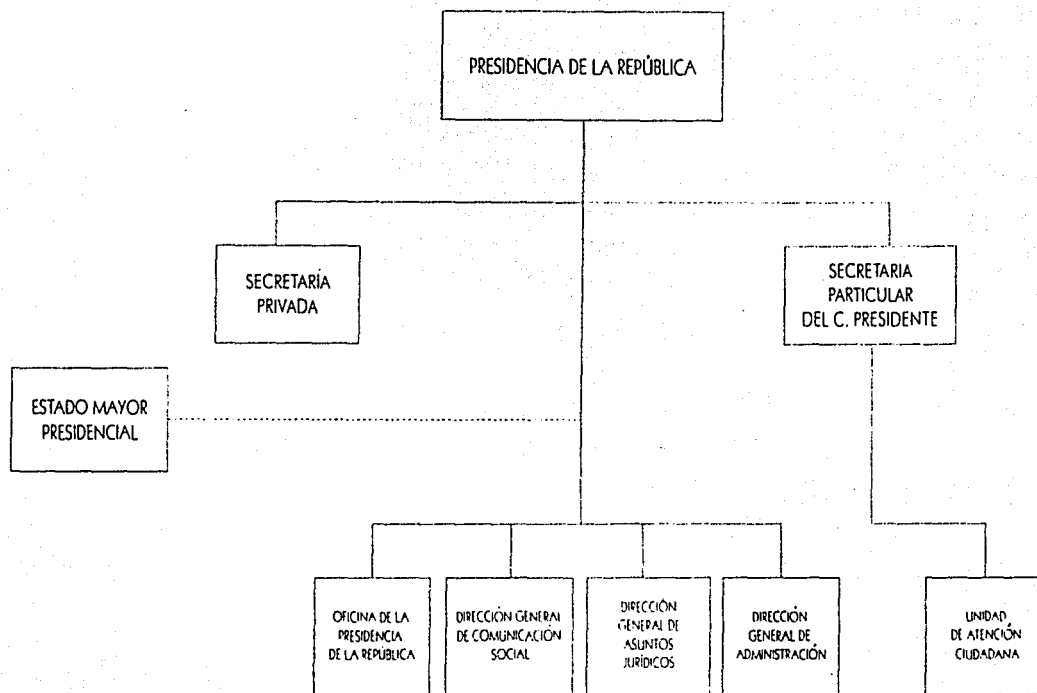


ORGANIGRAMA 1

REALIZADO CON DATOS OBTENIDOS DURANTE LA INVESTIGACIÓN

# LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

1995

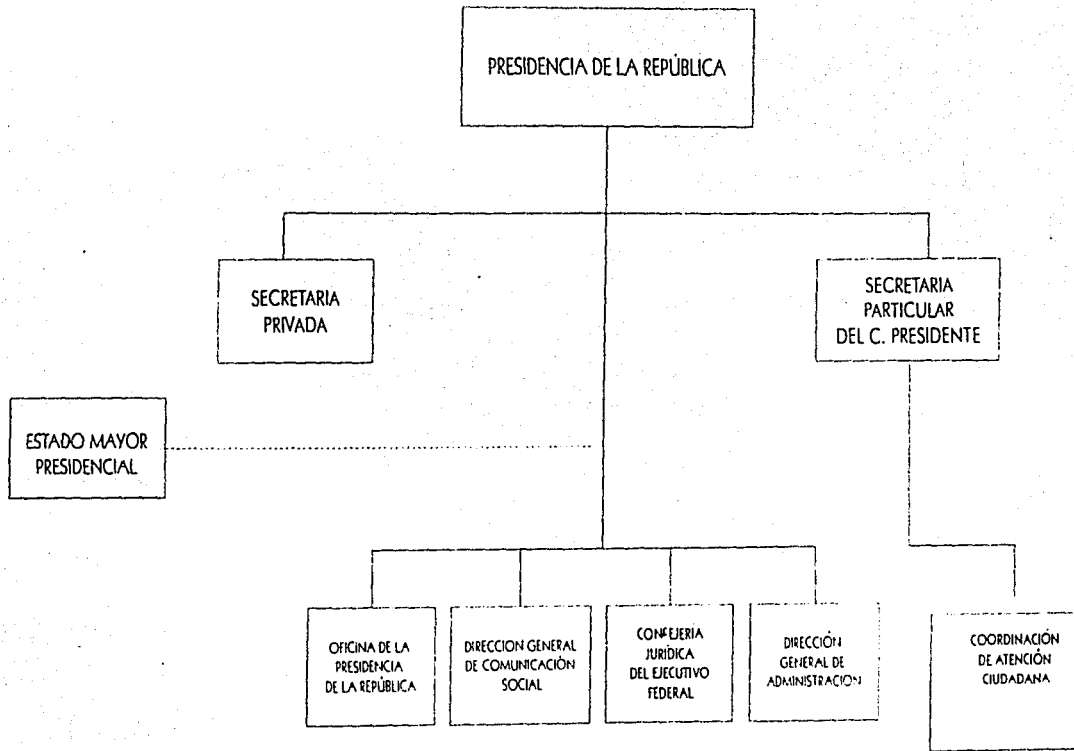


ORGANIGRAMA 2

REALIZADO CON DATOS OBTENIDOS DURANTE LA INVESTIGACIÓN

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

1996



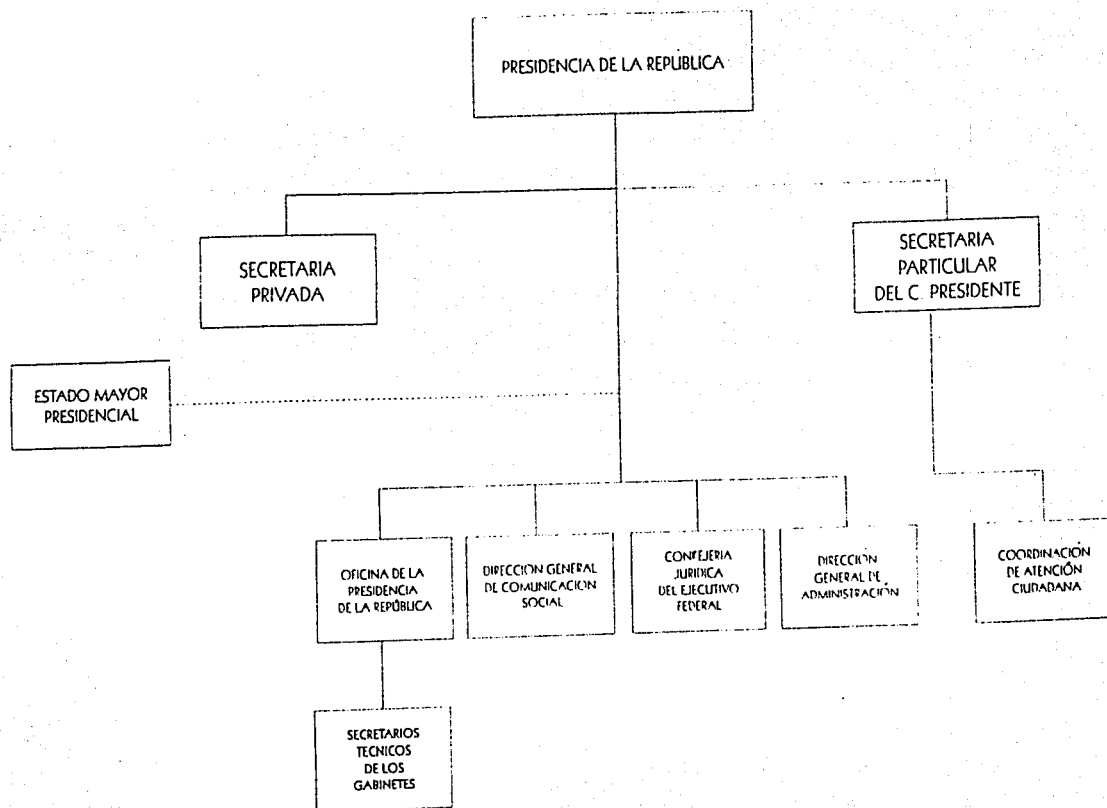
ORGANIGRAMA 3

REALIZADO CON DATOS OBTENIDOS DURANTE LA INVESTIGACIÓN



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

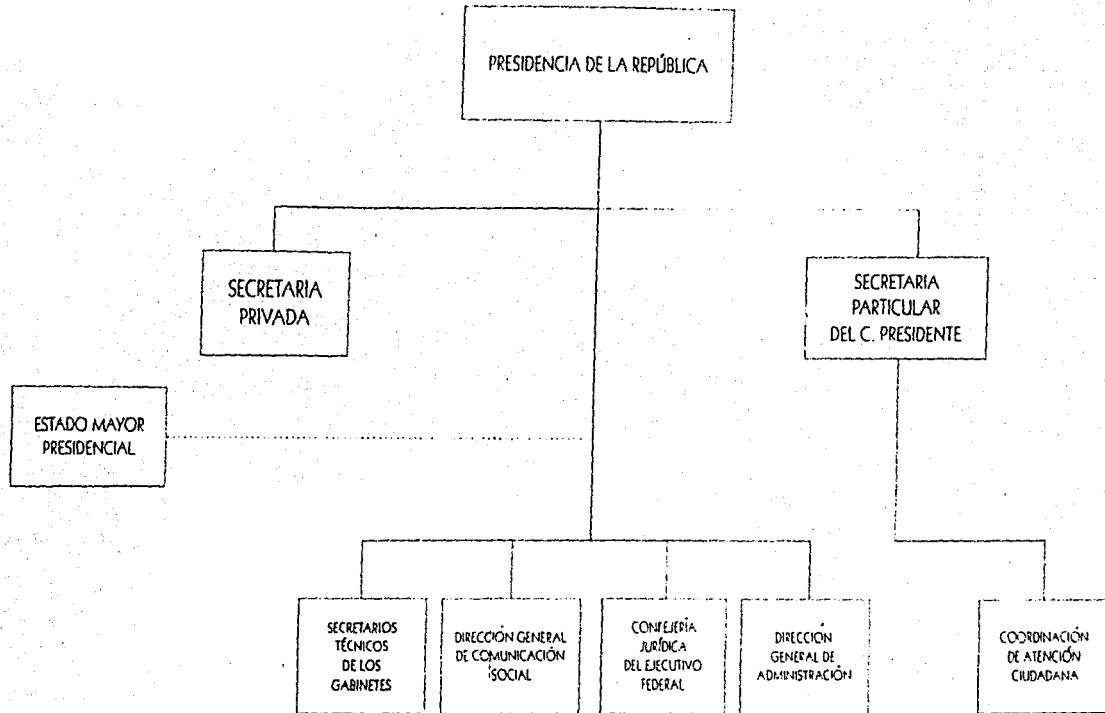
1997



ORGANIGRAMA 4.A

REALIZADO CON DATOS OBTENIDOS DURANTE LA INVESTIGACIÓN

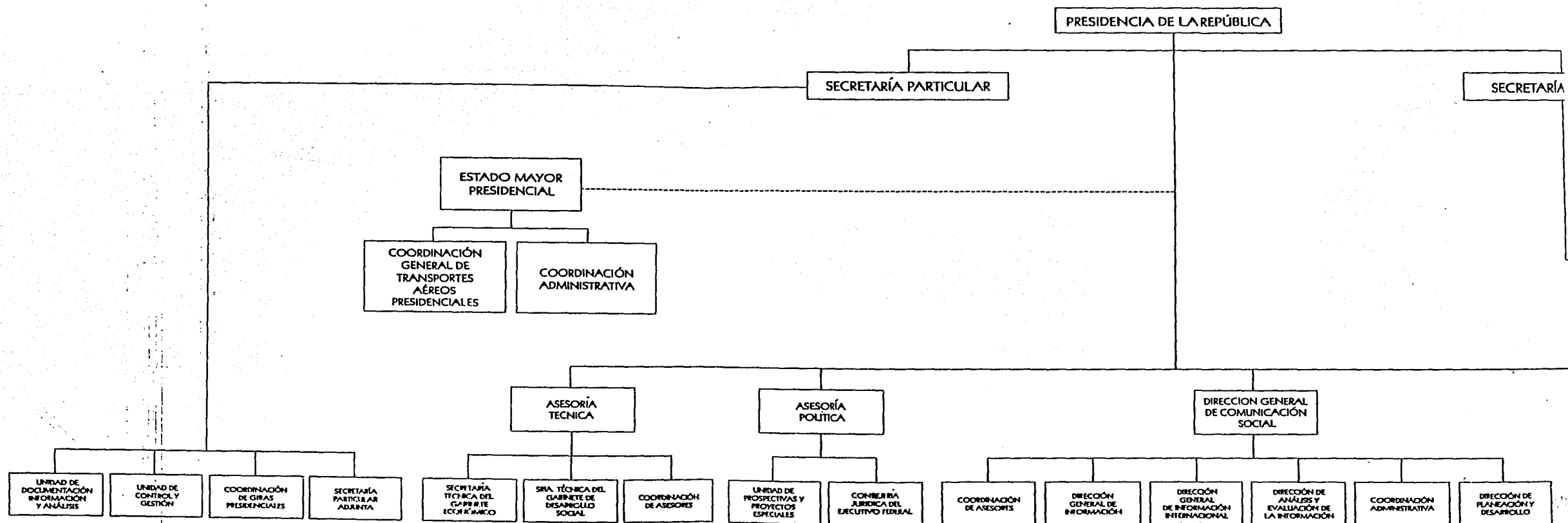
DICIEMBRE - 1997



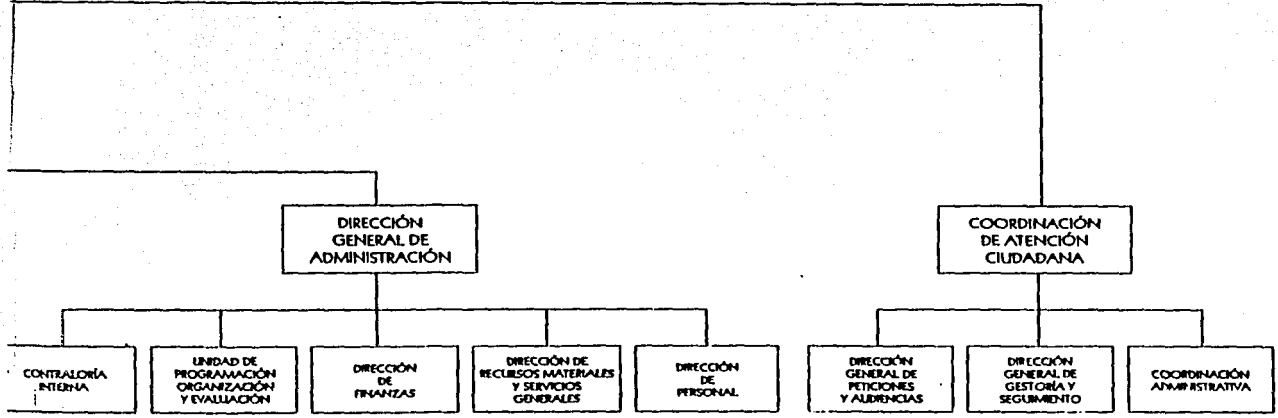
ORGANIGRAMA 4.B

REALIZADO CON DATOS OBTENIDOS DURANTE LA INVESTIGACIÓN

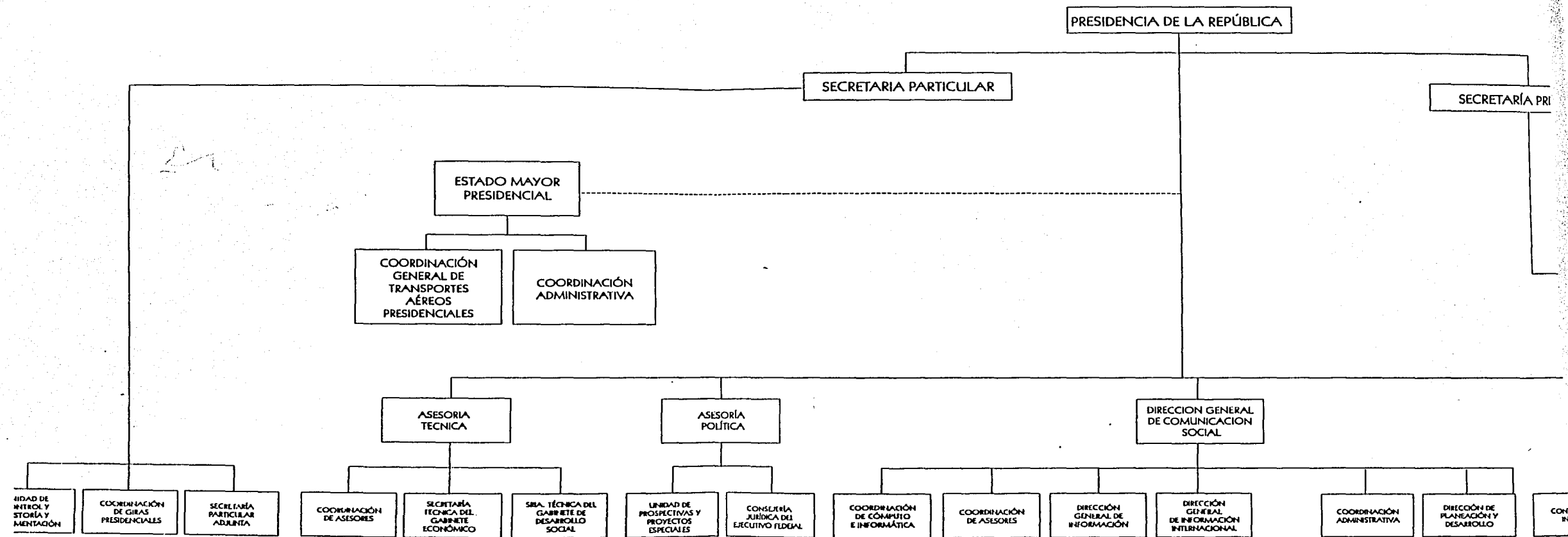
ORGANIGRAMA GENERAL  
DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA  
1998



PRIVADA



ORGANIGRAMA GENERAL  
DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA  
1999



ADA

DIRECCIÓN  
GENERAL DE  
ADMINISTRACIÓN

COORDINACIÓN  
DE ATENCIÓN  
CIUDADANA

EVALUACIÓN  
TERMINA

LIBERIDAD DE  
PROGRAMACIÓN  
ORGANIZACIÓN  
Y EVALUACIÓN

DIRECCIÓN  
DE  
FINANZAS

DIRECCIÓN DE  
RECURSOS MATERIALES  
Y SERVICIOS  
GENERALES

DIRECCIÓN  
DE  
PERSONAL

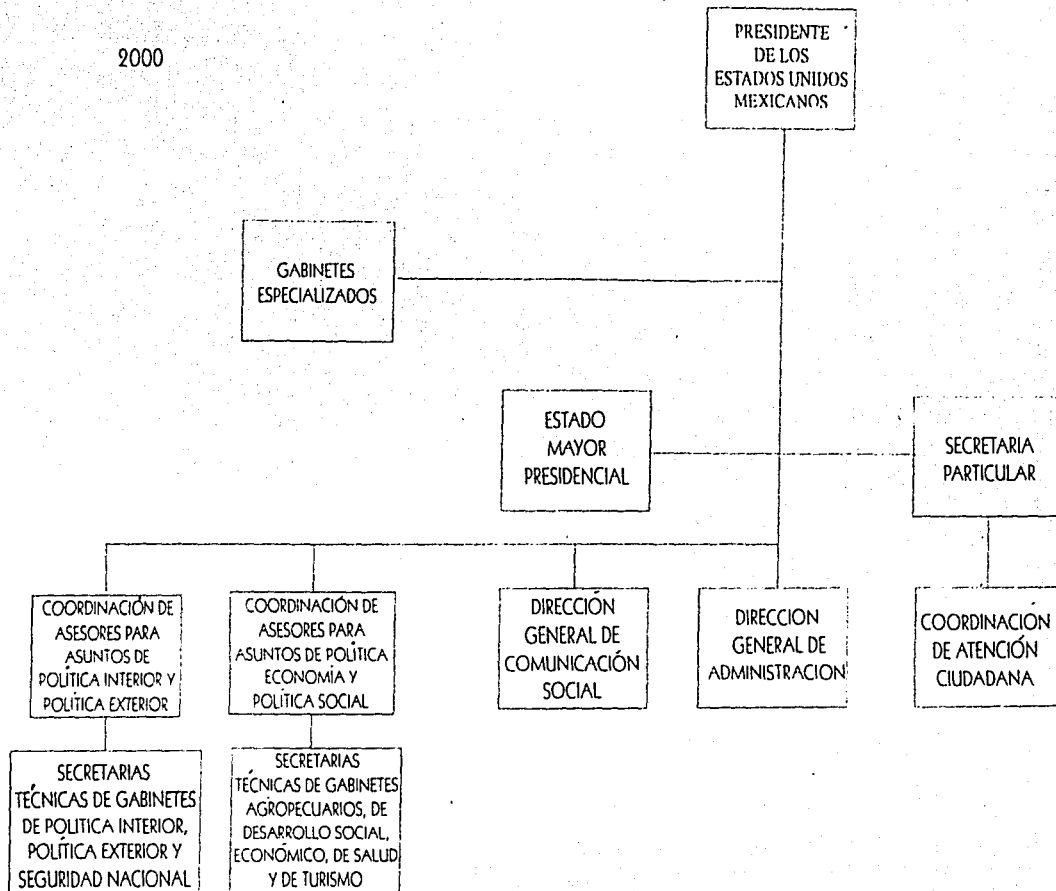
DIRECCIÓN  
GENERAL DE  
PETICIONES  
Y AUDIENCIAS

DIRECCIÓN  
GENERAL DE  
GESTIÓN Y  
SEGUIMIENTO

COORDINACIÓN  
ADMINISTRATIVA

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

2000



ORGANIGRAMA 7

FUENTE: REVISTA DEL INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 1999, PAGINA 34

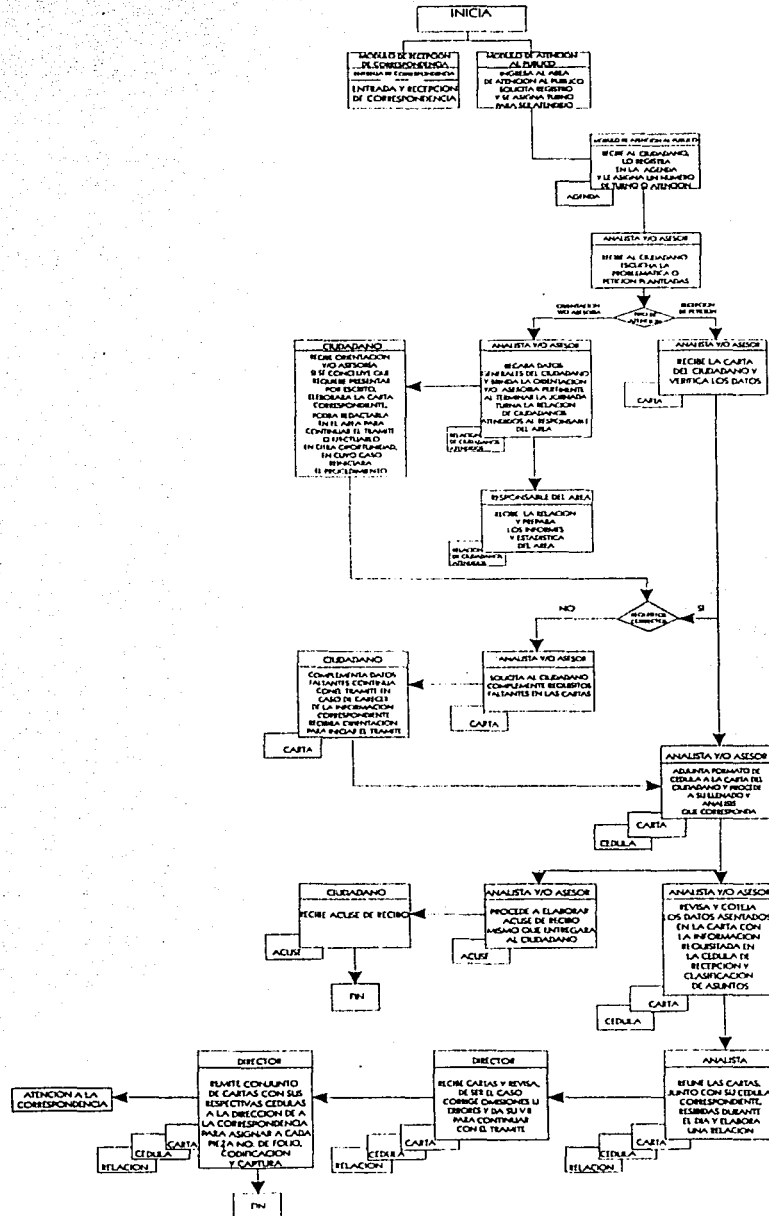
ISS

DIAGRAMAS



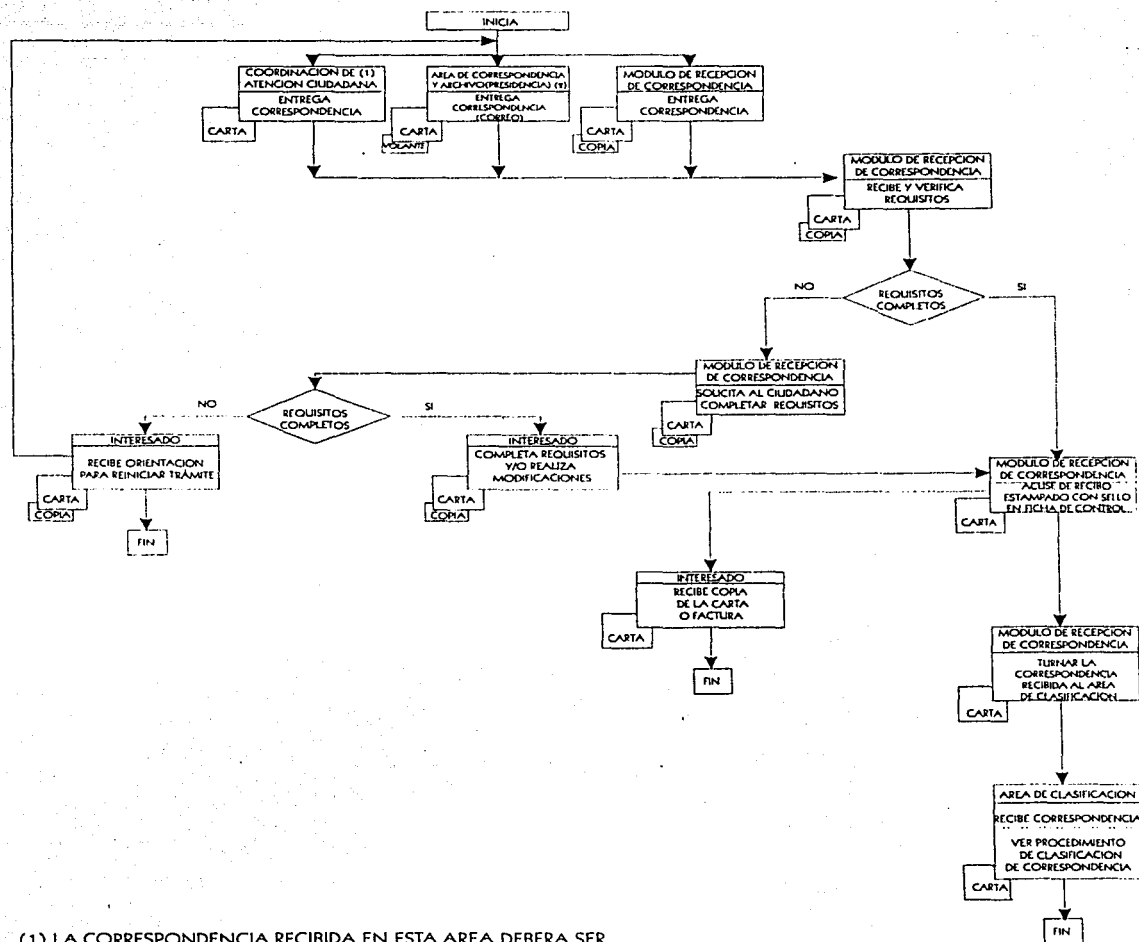
PROCEDIMIENTO: ATENCIÓN AL PÚBLICO

INTERESADO: DIRECCIÓN DE ATENCIÓN AL CIUDADANO



# PROCEDIMIENTO: ENTRADA Y RECEPCIÓN DE DOCUMENTOS

INTERESADO: DIRECCION DE ATENCIÓN A LA CORRESPONDENCIA

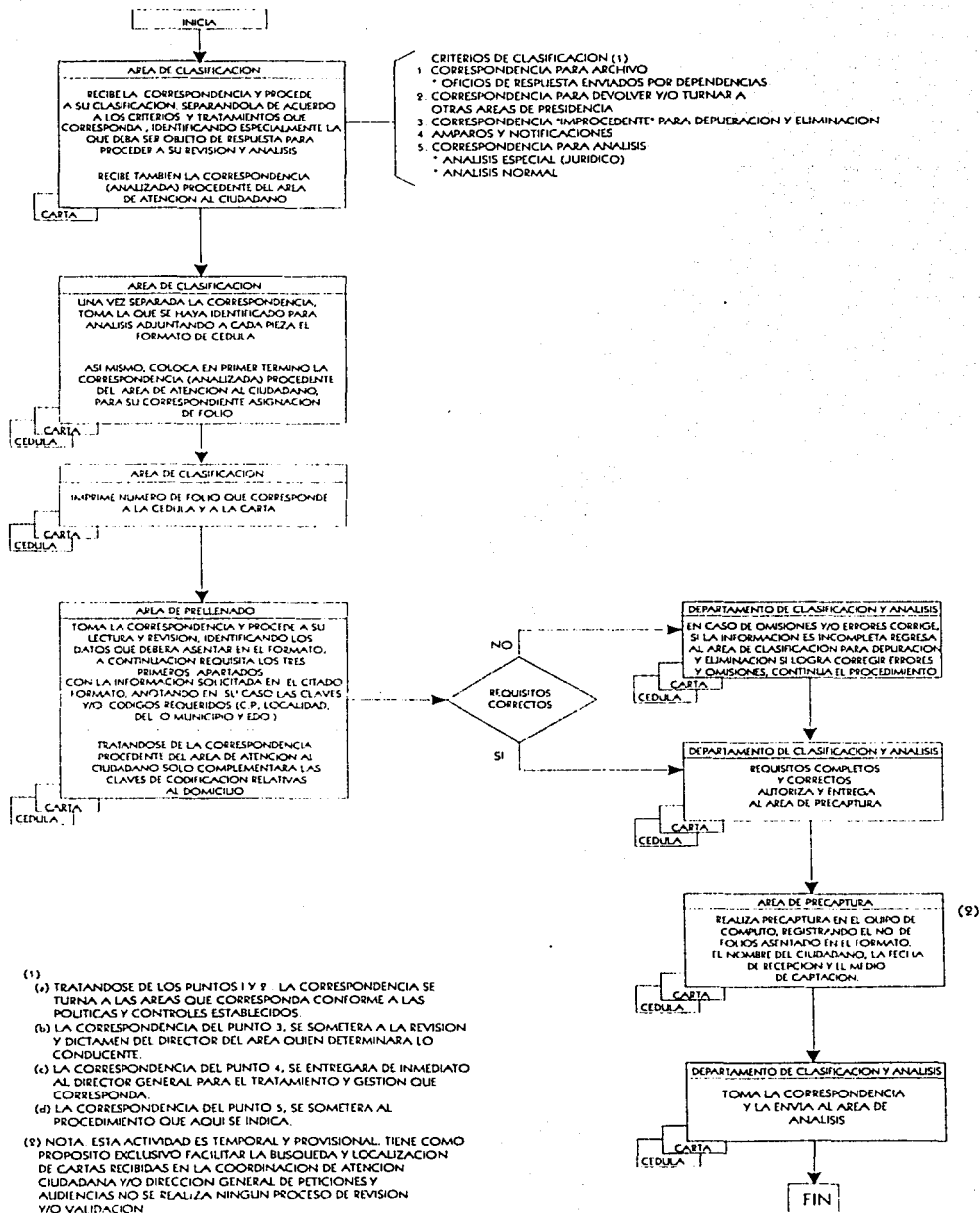


(1) LA CORRESPONDENCIA RECIBIDA EN ESTA AREA DEBERA SER REMITIDA AL TITULAR DE LA DIRECCION DE PETICIONES PARA EFECTUAR LOS TRAMITES CORRESPONDIENTES.

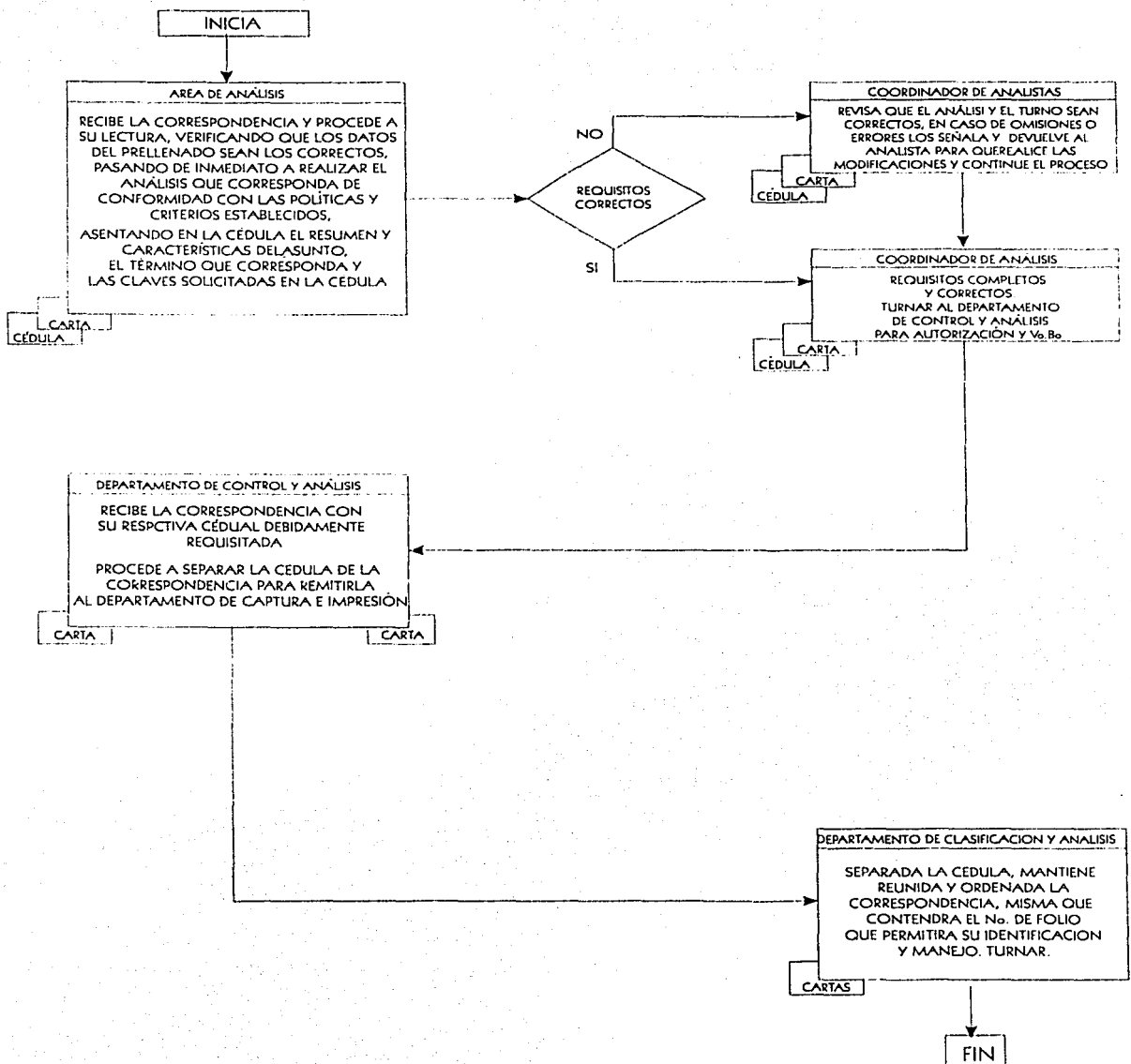
(2) LA CORRESPONDENCIA RECIBIDA POR ESTA AREA SERA EXCLUSIVAMENTE DEL CORREO Y SE OBSERVARAN LOS CONTROLES QUE ELLA TENGA ESTABLECIDOS, EFECTUANDO LOS ACUSES Y DESCARGOS QUE CORRESPONDAN.

PROCEDIMIENTO: CLASIFICACIÓN DE CORRESPONDENCIA

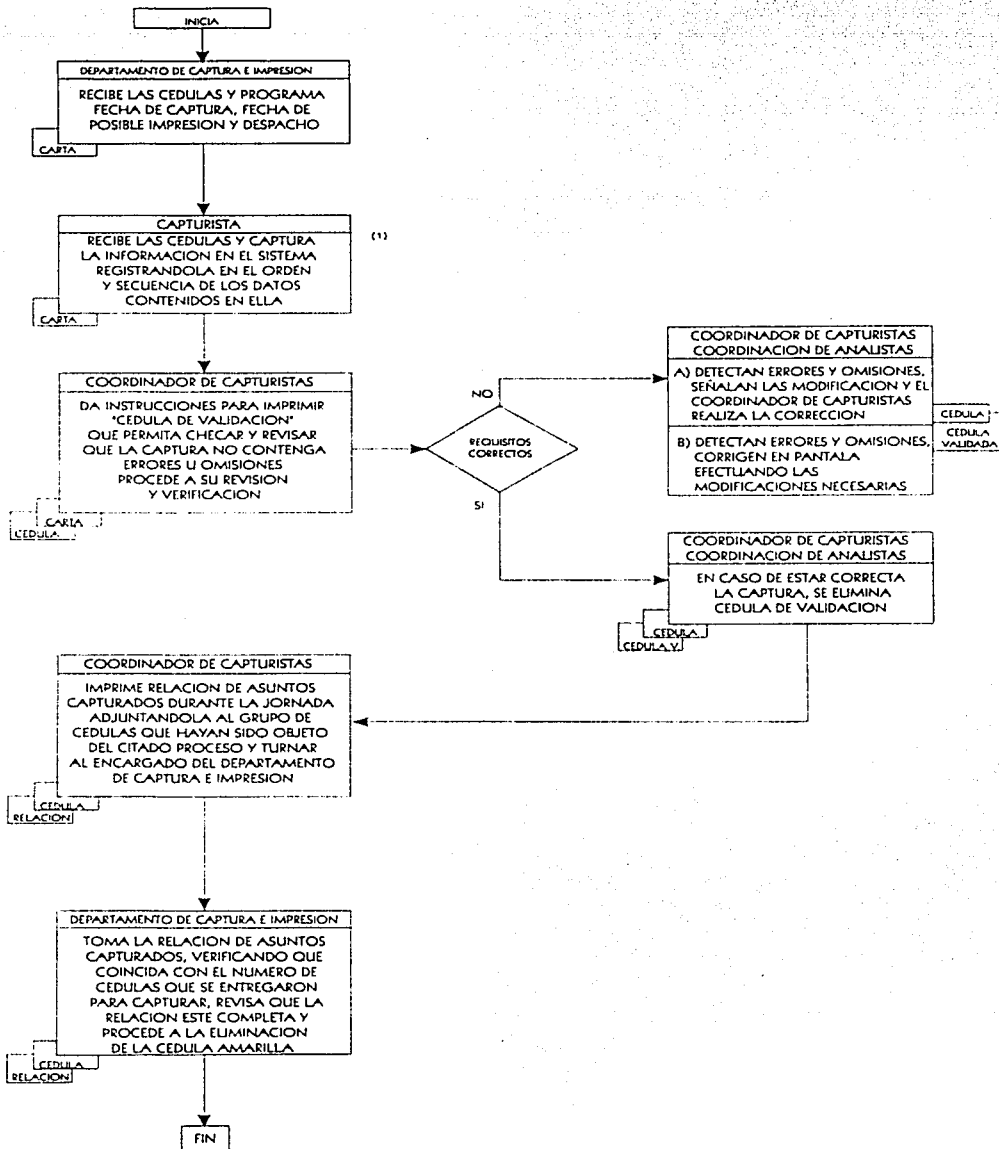
INTERESADO: DIRECCIÓN DE ATENCIÓN A LA CORRESPONDENCIA



PROCEDIMIENTO: ANÁLISI DE CORRESPONDENCIA  
 INTERESADO: DIRECCIÓN DE ATENCIÓN A LA CORRESPONDENCIA



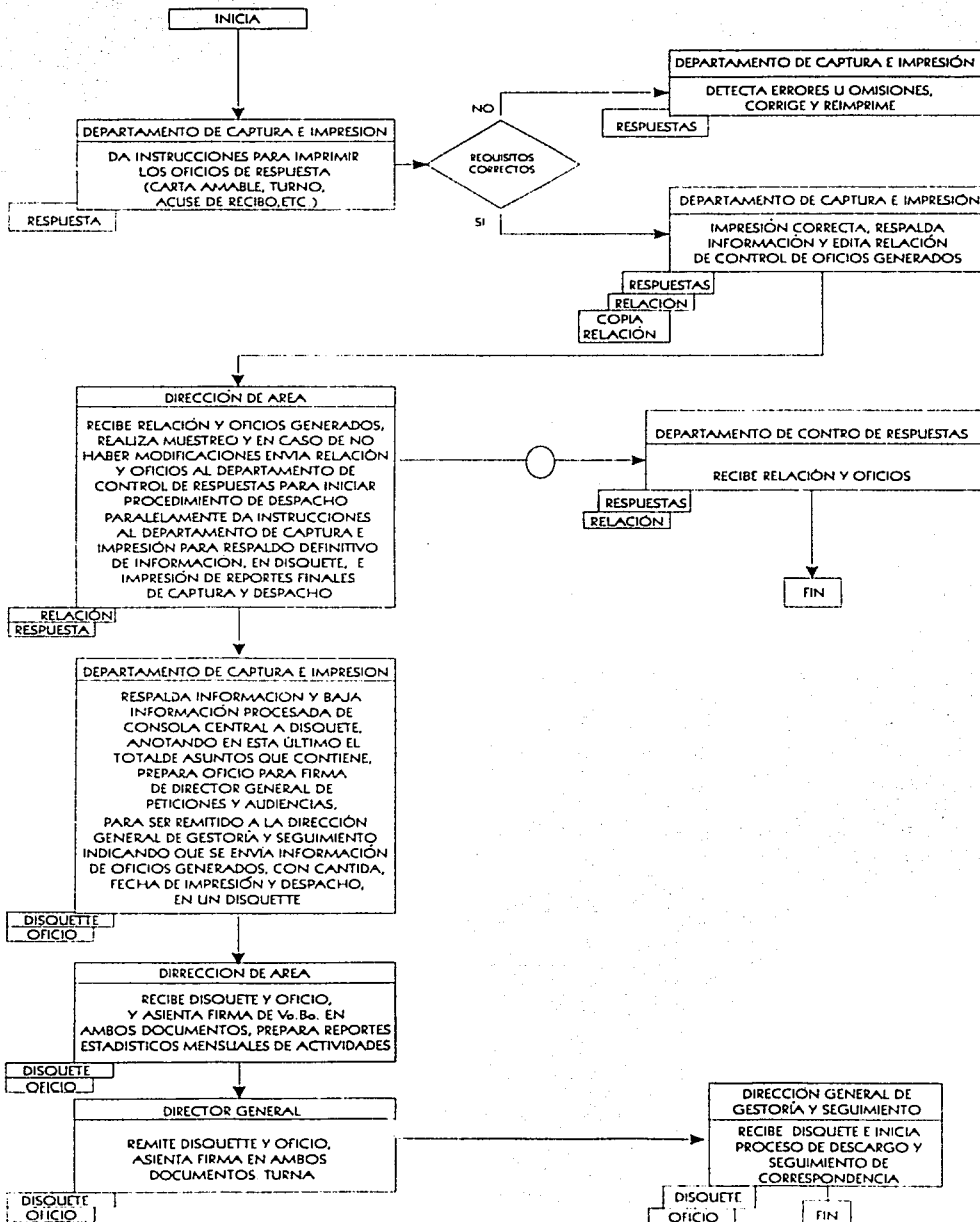
PROCEDIMIENTO: CAPTURA DE CORRESPONDENCIA  
 INTERESADO: DIRECCION DE ATENCION A LA CORRESPONDENCIA



(1) DENTRO DEL PROCESO DE CAPTURA, QUIEN REALIZA LA CAPTURA DE LOS DATOS TENDRÁ LA OPCIÓN DE EFECTUAR UNA REVISION Y VERIFICACION ENTRE LA INFORMACION CONTENIDA EN LA CEDULA Y LA INFORMACION CAPTURADA QUE APAREZCA EN PANTALLA. DICHO PROCESO TIENE POR OBJETO DETECTAR Y CORREGIR LOS ERRORES U OMISIONES, A FIN DE QUE LA PROPIA CAPTURISTA REALICE LAS MODIFICACIONES NECESARIAS. ESTA OPERACION ESTARA CONDICIONADA POR EL PROPIO PROGRAMA DE CAPTURA, QUE TENDRA CANDADOS QUE EVITARAN MODIFICACIONES FUTURAS, SOLO DURANTE LA CAPTURA SE PODRAN HACER LAS MODIFICACIONES CON CLAVES Y TECLADOS ESPECIALES

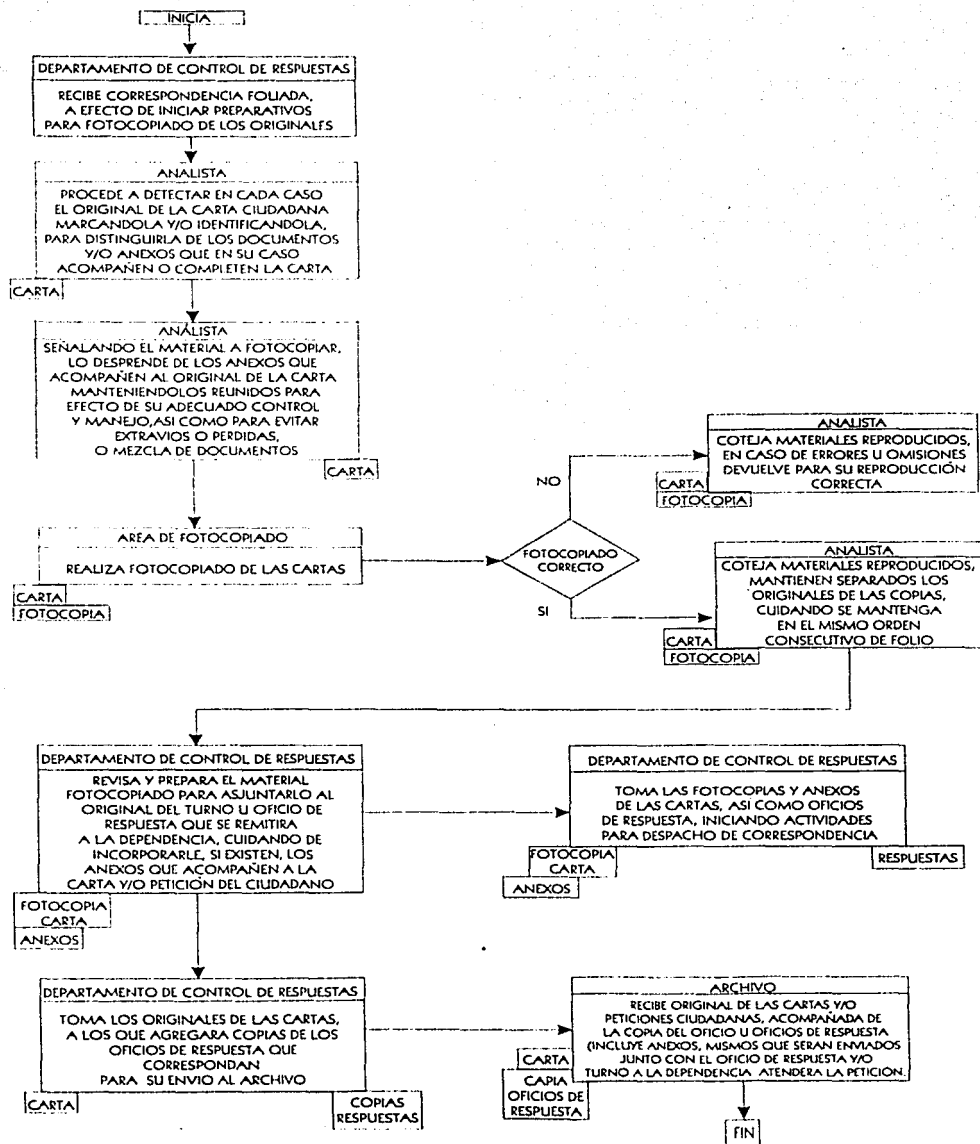
PROCEDIMIENTO: IMPRESIÓN DE OFICIOS DE RESPUESTA

INTERESADO: DIRECCIÓN DE ATENCIÓN A LA CORRESPONDENCIA

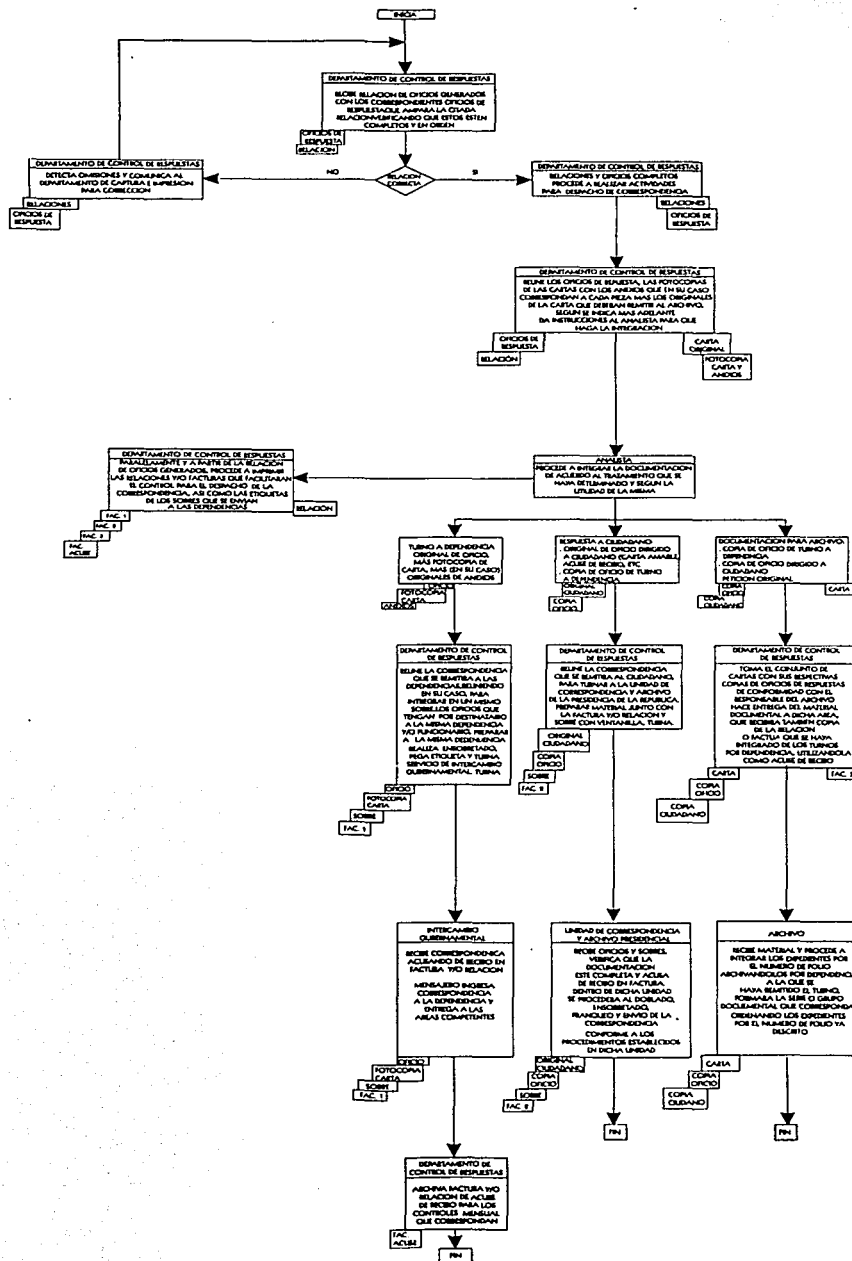


PROCEDIMIENTO: REPRODUCCIÓN DE CORRESPONDENCIA

DIRECCIÓN DE ATENCIÓN A LA CORRESPONDENCIA



PROCEDIMIENTO: DESPACHO DE CORRESPONDENCIA  
DIRECCION DE ATENCION A LA CORRESPONDENCIA





## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Luis F.** "Introducción". En: *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1997
- Aristóteles.** Política. Porrúa, Colección Sepan Cuantos, México, 1985.
- Asesores de la Dirección de Seguimiento de Demandas Ciudadanas.** *Catálogo*. Presidencia de la República, Coordinación de Atención Ciudadana, Dirección General de Gestoría y Seguimiento. México, 1999.
- Bresser Pereira, Luis Carlos.** *Reforma del Estado para la ciudadanía*. CLAD, Argentina, 1999.
- Burgoa Orihuela, Ignacio.** *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*. Porrúa, quinta edición, México, 1996.
- Carpizo, Jorge.**  
- *El presidencialismo mexicano*. Ed. Siglo XXI, Séptima edición, México, 1987.  
- "¿Qué es la Comisión Nacional de Derechos Humanos?". En: *Documentos básicos*. Ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1991.
- Congreso de la Unión.** *Constitución de los Estados Unidos mexicanos*, Colección Porrúa, México, 1998.
- Cox Urrejola, Sebastián.** "Políticas sociales y justicia comunitaria". En: *Lo público no social en la reforma del Estado*. CLAD, Argentina, 1988.
- Cunill Grau, Nuria.**  
- "La reinención de los servicios sociales en América Latina". En *Reforma y Democracia*, CLAD, No. 13, febrero, Venezuela, 1999.  
- *Participación Ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los estados latinoamericanos*. CLAD. Venezuela, 1991.  
- *Repensando lo público a través de lo social*. CLAD, Venezuela, 1997.
- Deutsch, Karl W.** *Política y gobierno*. F. C. E., España, 1976.
- Engels, Federico.** *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*. Ed. Progreso, Moscú, 1969.
- Escobar Ramírez, Germán.** *Principios de derecho administrativo*. UNAM, México, 1976.
- Fraga, Gabino.** *Derecho administrativo*. Ed. Porrúa, 17ª edición, México, 1977.
- Fix Zamudio, Héctor.** *Introducción al Estudio de la Defensa de la Constitución en el Ordenamiento Mexicano*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1994.
- Fuentes, Carlos.** *Los Angeles Times*, 2 de julio de 1997, P7. "Redistribución de derechos y responsabilidades". En: *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. CLAD, Argentina, 1998.
- Guerrero, Omar.**  
- "El estado majestuoso ante la privatización". En: *Revista del Colegio*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. No. 3, julio, México, 1990.  
- "De la administración pública al "management" público". En: *Revista Digital Universitaria*. UNAM, Vol. 1, marzo 31, México, 2001.
- Harris, Richard.** "La democratización del Estado y la gestión pública". En: *Reforma y Democracia*. CLAD, No. 18, octubre, Venezuela, 2000.
- Hegel, G.W.F.** *Filosofía del derecho*. UNAM, México, 1985.
- Heller, Herman.** "Teoría del Estado". En: *La Revista del Colegio*. Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Año II, No. 3, julio, México, 1990.

- Hobbes, Thomas.** *Leviatán*. F.C.E., México, 1984.
- Kelsen, Hans.** *Compendio de Teoría del Estado*. Ed. Blume, Barcelona, 1979.
- Lasalle, Ferdinand.** *¿Qué es la Constitución?*, Ed. Colofón, quinta edición, México, 1993.
- Levy, Evelyn.** "Control social y control de resultados". En : *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. CLAD, Argentina, 1998.
- Majone, Giandomenico.** *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1997.
- Mayntz, Renate.** "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna". En *Reforma y Democracia*, CLAD, No. 21, octubre, Venezuela, 2000.
- Nava Nava, María del Carmen.** *Los Abajo Firmantes. Cartas a los Presidentes 1920-1928*, Editorial Patria, México, 1994.
- Nogueira, Marco Aurelio.** "Un Estado para la sociedad civil". En: *Reforma y Democracia*. CLAD, No. 14, junio, Venezuela, 1999.
- Otero Praga, Milagros.** *El poder de los ciudadanos*. IAPEM, México, 1998.
- Poder Ejecutivo Federal.** «Desarrollo Democrático», en *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, Congreso de la Unión, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1995.
- Pontifes Martínez, Arturo.** *Los derechos administrativos del hombre y del ciudadano*. INAP, México, 1993.
- Primavera, Heloisa.** "Política social imaginación y coraje: reflexiones sobre la moneda social", En: *Reforma y Democracia*, CLAD, No. 17, junio, Venezuela, 2000.
- Quiroga Legos, Gustavo.** *Organización y método de la Administración Pública*. Trillas, segunda edición, México, 1976.
- Reilly, Charles.** "Redistribución de derechos y responsabilidades". En : *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, CLAD, Argentina, 1998.
- Rosales, Juan.** *Los primeros 100 días de la administración de Ernesto Zedillo*, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, tesis de licenciatura en la especialidad de Administración Pública, México, 1996.
- Repetto, Favian.** "Es posible transformar el Estado sin transformar la Sociedad? capacidad de gestión pública y política social en perspectiva latinoamericana". En: *Reforma y Democracia*. CLAD, No. 16, febrero, Venezuela, 2000.
- Sánchez González, José Juan.** *Administración pública y reforma del estado en México*. Premio INAP, México, 1997.
- Segovia, Rafael.** «El Estado», *Enciclopedia Salvat Mexicana*, Tomo XII, México, 1979.
- Torre Villa, Hernesto.** *La Constitución de Apatzingan y los creadores del Estado Mexicano*, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, México, 1964.
- Vargas Solano, Nestor.** *La participación de los ciudadanos en el proceso de la elaboración de las políticas públicas. Apuntes para una democracia participativa*. INAP, 2do. lugar premio INAP, México, .997.
- Weffort, Francisco.** "Democracia y Revolución". En *Cuadernos Políticos*. Enero- abril España, 1989.
- Zedillo Ponce de León, Ernesto.** « Acuerdo por el cual se crea la Coordinación de Atención Ciudadana de la Presidencia de la República», *Diario Oficial de la Federación*. Miércoles 7 de Diciembre, México, 1998.