

302809



UNIVERSIDAD MOTOLINIA, A. C.

ESCUELA DE DERECHO

CLAVE 302809

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**“LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: SU
SITUACIÓN LEGAL”**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
MARISOL GRANADOS ALATORRE

DIRECTOR DE TESIS:
LIC. JOSÉ ANTONIO ORTIZ CERÓN

MÉXICO, DISTRITO FEDERAL, MAYO DE 2004





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.

Lic. José Antonio Ortiz Cerón

México, D.F. 09 de Abril del 2004.

Lic. José Luis Franco Varela
Director Técnico
**ESCUELA DE DERECHO DE LA
UNIVERSIDAD MOTOLINIA, A.C.**
Presente.

Distinguido Maestro:

Me permito manifestarle que en mi carácter de director de la tesis titulada “ **LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: SU SITUACIÓN LEGAL**”, que para obtener el título de Licenciado en Derecho presenta la alumna **MARISOL GRANADOS ALATORRE** quien se encuentra inscrita ante esa Universidad con el número de cuenta **94605008-4**.

Después de haber revisado dicho trabajo de investigación, encuentro que cumple en su estructura con los requisitos de validez que exige la Ley Federal del Derecho de Autor. Por lo tanto, me permito dar mi voto aprobatorio.

Atentamente,



José Antonio Ortiz Cerón
Licenciado en Derecho
Cédula Prof. # 157759

Lic. Héctor H. Covarrubias Flores

México, D.F. a 27 de abril de 2004.

Lic. José Luis Franco Varela
Director Técnico
ESCUELA DE DERECHO DE LA
UNIVERSIDAD MOTOLINÍA, A.C.

Distinguido Maestro:

Me permito manifestarle que he recibido para su revisión, la Tesis titulada **“LA PARTICIPACION CIUDADANA: SU SITUACION LEGAL”**, que para obtener el título de Licenciada en Derecho presenta la alumna **MARISOL GRANADOS ALATORRE**, quien se encuentra inscrita ante esta Universidad con el número de cuenta 946050084.

Después de haber revisado dicho trabajo de investigación, encuentro que cumple en su estructura con los requisitos de validez que exige la Ley Federal del Derecho de Autor. Por lo tanto, me permito dar mi **voto aprobatorio**.

Atentamente



Lic. Héctor Hugo Covarrubias Flores
Licenciado en Derecho
Cédula Profesional 2060922

A DIOS,

Por todas sus bendiciones y sobre todas las cosas, por su regalo divino que es la vida.

A MI PADRE,

Gracias por regalarme tanto amor, por inculcarme esa hermosa filosofía de vida y por enseñarme a amar a la Ciencia del Derecho.

A MI MADRE,

Gracias por darme lo mejor de ti, por todo tu amor y por tu constancia que ha sido pilar en mi vida.

A MI HERMANA GABRIELA DEL CARMEN,

Gracias por tu cariño y por enseñarme cómo se encuentra el camino para llegar al éxito.

A MI HERMANA NORMA PAOLA,

Gracias por ser mi cómplice en todo momento, por tu cariño y muy en especial por tu apoyo para la culminación de éste sueño.

**AL LIC. ALBERTO CASTILLO
ALATORRE,**

Porque la totalidad de tu ser le trajo a mi vida amor, conocimiento y lucha. Gracias por ser mi maestro, mi mejor amigo y mi ángel. Siempre te llevo en mi corazón.

**A MIS TÍOS MAGDALENA,
SALVADOR Y MARÍA LUISA
GRANADOS,**

Por todo el cariño y apoyo que me han profesado a lo largo de mi vida.

**A LA FAMILIA CASTILLO
ALATORRE,**

Gracias por su confianza y cariño.

**A MIS TÍOS ELENO, JOSÉ LUIS,
YOLANDA, ALICIA MICAELA Y JOSÉ
JUAN ALATORRE,**

Gracias por todo su cariño.

**A MI QUERIDA UNIVERSIDAD
MOTOLINÍA,**

Por ser el escenario en donde tracé un sueño y por su cobijo que desde niña me mantuvo tan bien protegida.

A MIS MAESTROS,

Por todos los conocimientos y por la labor sublime de compartir lo aprendido, para enriquecerme no sólo en lo académico, sino también en lo espiritual.

AL LIC. JOSÉ A. ORTIZ CERÓN,

Gracias por su valiosa ayuda en la realización de éste anhelo.

AL LIC. HÉCTOR H. COVARRUBIAS FLORES,

Gracias por su dedicación y generosidad.

A LUIS ALBERTO,

Gracias por ser esa persona especial en mi vida.

A MIS AMIGOS,

Por los momentos compartidos y por permitirme formar parte de su vida.

TABLA DE CONTENIDO

Introducción	Pág III
--------------	------------

Capítulo I Antecedentes

1.1.	Las Formas de Participación Ciudadana en la Historia de México	2
1.1.1.	Época Prehispánica	2
1.1.2.	Época Colonial	7
1.1.3.	Época Independiente	16
1.1.4.	Constitución de 1917	43
1.2.	Acontecimiento que transformó la Participación Ciudadana en el Distrito Federal: Sismo de 1985	49
1.3.	Derecho Comparado	53
1.3.1.	Argentina	53
1.3.2.	Colombia	54
1.3.3.	España	56
1.3.4.	Nicaragua	58

Capítulo II Marco Conceptual

2.1.	Justificación	62
2.1.1.	Ciudadano y Ciudadanía	62
2.1.2.	Representación Política	67
2.1.3.	Democracia	69
2.1.4.	Igualdad	72
2.1.5.	Soberanía	75
2.1.6.	Justicia	79
2.2.	Sufragio Universal como Derecho y Deber Jurídico de los Ciudadanos	82
2.3.	Participación Ciudadana	87

Capítulo III Marco Jurídico

3.1.	Fundamento Constitucional	95
3.2.	Estatuto de Gobierno del Distrito Federal	96
3.3.	Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal	97
3.4.	Instrumentos de Participación Ciudadana	101
3.4.1.	Plebiscito	102
3.4.2.	Referéndum	107
3.4.3.	Iniciativa Popular	109
3.4.4.	Consulta Vecinal	112
3.4.5.	Colaboración Vecinal	113
3.4.6.	Unidades de Quejas y Denuncias	114
3.4.7.	Difusión Pública	116
3.4.8.	Audiencia Pública	118
3.4.9.	Recorridos del Titular del Órgano Político Administrativo de la Demarcación Territorial	120

Capítulo IV Propuesta de Reforma a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal

4.1.	Justificación	124
4.2.	Proyecto de Reforma a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal	125
	Conclusiones	136
	Bibliografía	142

INTRODUCCIÓN

Dentro de las necesidades primordiales de la ciudadanía que reside en el Distrito Federal, se encuentra la existencia de un contacto Gobierno–Sociedad en donde ésta última pueda participar de forma activa y efectiva en la toma de decisiones del lugar donde se desenvuelve.

Siendo la sociedad la parte más susceptible a los desajustes que ocurren por parte del gobierno, es menester resolver todas las inquietudes que surjan por parte de los ciudadanos ya que en ellos está la posibilidad de que permanezcan o no en el poder.

Teniendo además como un fenómeno ya común al abstencionismo a la hora de elegir representantes, es importante reflexionar que esta situación se viene dando como reflejo de un gobierno autoritario que rezaga a su pueblo y que se olvida del importante concepto de soberanía el cual tiene como fundamental característica el defender la facultad del pueblo de decisión sobre él mismo.

Existiendo además formas tan diversas de ejercicio de participación ciudadana así como una ley que regula dicha actividad es notable que ésta no es conocida por aquellos a quienes va dirigida y que por lo tanto hay una falta de aplicación de ésta.

Asimismo, la misma Ley dificulta la efectividad de dichos instrumento de participación haciendo casi imposible su ejecución y la cooperación por parte de la sociedad dentro de las decisiones ciudadanas, delegacionales, vecinales, etc.

Toda vez que en un mundo globalizado así como en una ciudad tan grande y poblada como lo es el Distrito Federal se ha ido perdiendo el control sobre las necesidades consideradas “pequeñas” porque sólo corresponden a un reducido sector de la población sin tomar en cuenta que todos formamos parte de la sociedad y que se deberá atender a los más mínimos intereses que surjan dentro de ésta.

Es por esto, que el objeto del presente trabajo es retomar los instrumentos de participación ciudadana para que a través de su ejecución real se trabaje en conjunción (gobierno-ciudadanos) y pueda llevarse a cabo una participación eficaz que nos dé como resultado un gobierno preocupado por las necesidades de sus habitantes y una ciudadanía participativa y responsable de los asuntos de interés general que tendrá como resultado un buen funcionamiento del Distrito Federal.

El contenido de éste trabajo, inicia con los antecedentes de la Participación Ciudadana a través de la Historia de nuestro país, la cual dividimos por épocas, siendo la primera de ellas la Época Prehispánica, continuando con la Época Colonia, el México Independiente y la Constitución de 1917 que actualmente nos rige; lo anterior porque es necesario conocer la historia para saber los motivos de los acontecimientos sociales, así como para prevenir cometer los mismos errores.

Así mismo, estudiaremos los instrumentos y formas de Participación Ciudadana que se dan en otros países, para a través de su experiencia retomar lo bueno que pudieren aportar a nuestro sistema jurídico.

Posteriormente, estudiamos los conceptos jurídicos fundamentales que consideramos están estrechamente relacionados con la Participación Ciudadana, ya que no podemos entender a la Participación Ciudadana, sin la Justicia, la Democracia, la Igualdad y la Soberanía.

Por otra parte, analizamos lo concerniente al objeto de nuestro estudio: la Participación Ciudadana, así como los sus instrumentos, lo anterior en base a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, que actualmente nos rige.

La última parte de nuestro trabajo, se encuentra conformada por diversas propuestas para reformar la multicitada Ley de Participación Ciudadana.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

1.1. Las Formas de Participación Ciudadana en la Historia de México

1.1.1. Época Prehispánica

La huella del pasado prehispánico quedó plasmada directamente en dinteles, estelas, grifos, cerámica y códices, entre otros. Asimismo, formó parte de la memoria de aquellos que estuvieron involucrados en el contacto entre la sociedad indígena y española. De ambas partes, surgieron descripciones exhaustivas y claramente detalladas que relataban el pasado indio y todo lo relacionado con él. Las crónicas fueron escritas desde diversos puntos de vista: religioso, político, militar y de aquellos vencidos que buscaban mantener intacta la cultura indígena; legitimando hasta el último momento su posición dentro de la extinta estratificación social antigua.

Dichas fuentes constituyen un tesoro invaluable de información sobre diversos temas que abarcan desde genealogías, ubicación geográfica, flora, fauna, clima, hidrología, geología, grupos lingüísticos; hasta temas más complejos como la cosmovisión, organización social, política, económica y religiosa. Sin embargo, dichas fuentes deben ser tomadas con las reservas del caso, ubicándolas espacial y temporalmente, para poder comprender la situación en que fueron escritas y las razones del autor en su momento. No sólo en ese sentido, sino también en que los datos existentes en dichas fuentes no constituyen la verdad absoluta y solamente ofrecen una mirada hacia la complejidad indígena existente antes de la llegada de los españoles. Hoy en día, los investigadores discuten sobre conceptos, temas y

problemáticas que pensaban estaban superados, pero que a la luz de nuevos hallazgos y acontecimientos ponen en duda lo propuesto con anterioridad.

Tratar de buscar antecedentes en la época prehispánica acerca de una participación ciudadana sería caer en un grave error, dada la forma del uso de dicho concepto que carece de un origen propiamente autóctono, estrictamente hablando. No significa que no hubiera existido una especie de término semejante, sin embargo, poco se conoce al respecto.

Los datos que se citan harán referencia a “aquellos grupos que estuvieron sometidos a la Triple Alianza antes de la llegada de los españoles y que ocuparon un vasto territorio.”¹

Contamos con escasas fuentes y las que llegan a nuestras manos han pasado por la vista de españoles tanto civiles, como militares y religiosos. Otro problema más es el uso del náhuatl que presenta algunas irregularidades en su escritura, que llega con una estructura netamente española y que tarde o temprano termina desvirtuando la idea original. Tal es el caso de la palabra *calpulli* que en la actualidad sigue siendo tema de discusión para los investigadores que aún no logran definirlo con exactitud:

¹ CARRASCO, Pedro, en Los Pueblos de Indios y las Comunidades, Ed. El Colegio de México, México, 1991, p. 160.

“Se ha debatido la importancia del Calpolli en la antigua sociedad nahua a base de si era o no un clan. Pero, en náhuatl la palabra calpolli denota los segmentos en que se subdividía la sociedad en sus distintos niveles de organización territorial.”²

La palabra *calpulli* tiene diversas connotaciones, desde constituir la unidad mínima de organización territorial basada en barrios, hasta hacer referencia a un linaje. Pedro Carrasco lo define de la siguiente manera: “Los calpules eran subdivisiones político-territoriales que funcionaban como unidades corporativas en distintos aspectos económicos, administrativos, militares y ceremoniales de la organización social.”³ El carácter corporativo se manifiesta muy principalmente en los derechos colectivos a la tierra y en la obligación colectiva de desempeñar ciertas funciones sociales.

Los miembros del calpulli gozaban en usufructo de parcelas familiares que trasmitían por herencia a sus sucesores. “Esta posesión, sin embargo, estaba condicionada por el cultivo efectivo de la tierra y por el pago de tributos y servicios personales. Si un campesino abandonaba su tierra para irse a otra comunidad, o si la dejaba de cultivar durante dos años, perdía sus derechos y las autoridades del calpulli la podían asignar a otro miembro.”⁴

Igualmente, si un campesino moría sin herederos, su tierra volvía al fondo común del calpulli. “Los enfermos y los menores de edad, podían seguir en posesión

² *Ibidem*, p. 169.

³ *Idem*.

⁴ GIBSON, Charles, *Los Aztecas bajo el Dominio Español 1519-1810*, Ed. Siglo Veintiuno, México, 1978, p. 54.

de la tierra, aunque no la cultivasen ellos mismos o miembros de su familia; se las cultivaba otra persona, hasta que ellos estuvieran en condiciones de hacerlo. No todos los calpules estaban igualmente dotados de tierras.”⁵

“Cuando la ocupación original del territorio, algunos habían llegado primero y ocupado grandes extensiones; otros llegados más tarde, no encontraron tierras suficientes.”⁶ Los calpullis con más tierras, las defendían de los extraños, guardándolas para asignarlas a miembros del calpul, y para atender las necesidades del común. Podían alquilar parte de ellas a miembros necesitados de calpules más pobres y usar las rentas para los gastos de la comunidad.

Para atender a las distintas funciones del calpulli, existían jefes que administraban las tierras y organizaban las distintas actividades. Algunos informes los consideran como un sector de la nobleza, el de los calpoleque (jefes del calpulli), en tanto que formaban parte de los funcionarios y recibían servicios de los macehuales del barrio. Es preferible considerarlos como intermediarios en la estratificación social, con un estatus doble: agentes inferiores de la jerarquía administrativa y representantes de sus comunidades. El jefe del calpul tenía pinturas de todas sus tierras y de sus ocupantes; decidía los cambios de posesión, en consulta con los ancianos del calpul. “Tenía su tierra familiar que le cultivaban los miembros del calpul, quienes también le daban otros servicios personales.”⁷

⁵ *Idem.*

⁶ *Ibidem*, p. 56.

⁷ CARRASCO, Pedro, *Op. Cit.*, p.p. 180-181.

Para poder entender mejor la organización social indígena es necesario explicar cómo estaba organizada al interior. La sede central del gobierno local que era la cabecera, se subdividía en barrios y era la residencia del antiguo señor o *tlatoani*, que posteriormente recibió el nombre de cacique (colonia).

“La cabecera podía tener como sujetos otros pueblos cuyos señores no tenían el rango de *tlatoani*. Tenían también otros pueblos alejados llamados estancias o barrios, los cuales estaban generalmente en torno a la cabecera, pero a veces dispersos o intercalados con estancias de otras cabeceras.”⁸ La cabecera, además de contar con edificios públicos y funcionarios locales era la residencia de la mayor parte de los indios nobles,

Las sociedades nahuas de la época se agrupaban en unidades llamadas calpultin. Estas organizaciones poseían tierras propias que distribuían entre sus miembros con la condición de que las familias poseedoras las cultivasen adecuada y constantemente. El calpulli tenía gobierno propio, puesto en manos del téachcauh o "hermano mayor". Formaba una unidad tributaria, integraba un cuerpo militar y su barrio era uno de los distritos administrativos de la entidad política a la cual pertenecieran.

⁸ *Ibidem*, p.p. 3-5.

1.1.2. Época Colonial

Con la llegada de los españoles la sociedad indígena sufrió una transformación al interior. “La transformación fundamental consistió en la supresión de las instituciones políticas mayores, la disminución del tamaño e importancia de la nobleza, la posición de esta al servicio de los conquistadores, la conservación de la masa campesina y la cristianización forzada como medio de dominio ideológico.”⁹

Los conquistadores llevaron con ellos al Nuevo Mundo, las formas de organización política de la Castilla del XVI, tanto municipales como señoriales, al mismo tiempo que valores e ideales de organización social en parte contradictorios:

“Por una parte, el imaginario mediterráneo de la ciudad como marco ideal para la sociabilidad humana; una ciudad con un gobierno elegido por todos los vecinos, que estaba desapareciendo entonces en Castilla. Por otra, el ideal nobiliario de hombres que aspiraban a convertirse en señores de vasallos.”¹⁰

Las formas de gobierno local fueron reorganizadas por el régimen colonial, pero este aprovechó rasgos del sistema preexistente como el régimen de la tierra en barrios y pueblos y el sistema de organizar localmente las obras públicas y la recaudación de tributos. En cambio desaparecieron rápidamente elementos culturales más estrechamente ligados con las estructuras sociales indígenas de mayor alcance y con los grupos dominantes: las formas de organización política, militar y religiosa de

⁹ *Ibidem*, p. 5.

¹⁰ GUERRA, François-Xavier, Modernidad e Independencias. Ensayos sobre las Revoluciones Hispánicas, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1997, p. 6-7.

los imperios indígenas con sus aspectos materiales de pirámides, templos y palacios, arte religioso y atavíos ceremoniales.

La nobleza indígena fue el vehículo para la conservación de algunos elementos de la cultura prehispánica y también se convirtió en el grupo indígena que más aceptó la cultura española. Por su parte los indios en su totalidad formaban un estamento o categoría social sujeto a un régimen de derecho peculiar distinto del que regía para el resto de la población colonial. Los nobles formaban un subgrupo con privilegios bien definidos, claramente distinguidos del común de los *maceguales*. A la larga la administración española afectó el sistema de estratificación indígena igualando todas las capas sociales a un mismo nivel, pero este proceso tomó mucho tiempo.

La mayor parte de la población estaba constituida por maceguales o plebeyos, y dentro de estos eran un grupo numeroso los terrazgueros de los nobles. Algunos indios todavía tuvieron esclavos durante los primeros años de la colonia, pero la esclavitud de los indios desapareció alrededor de 1550. En cuanto a las instituciones prehispánicas Carrasco señala lo siguiente:

“La complejidad de las instituciones prehispánicas y los trastornos de la conquista dieron lugar a la confusión entre las tierras patrimoniales y las de los funcionarios, entre el concepto de renta y el de tributo, y los españoles no siguieron una política consistente para resolver la situación legal de esas tierras.”¹¹

¹¹ CARRASCO, Pedro, *Op. Cit.*, p.p. 6-7.

Aunque las capas altas de la sociedad indígena sufrieron mucho durante la conquista, los españoles gobernaron a través de los nobles indios a quienes concedieron importantes privilegios. El poder económico de la nobleza indígena se basaba en sus tierras terrazgueros, así como en los derechos a recibir, como caciques o como oficiales de república, indios de servicio y un sueldo procedente del tributo de la comunidad. Además estaban exentos de tributo y recibieron mercedes de tierras y licencias para empresas económicas con mucha más frecuencia que los maceguals. Su riqueza disminuyó cuando la población diezmo el número de sus terrazgueros y se obligó a estos a pagar el tributo a la corona.

A partir del gobierno del virrey de Mendoza se empezó a implantar en las comunidades indígenas el sistema de gobierno local modelado según las instituciones municipales españolas:

“Como parte de la política de segregación de indios y españoles, el cabildo de una comunidad indígena debía estar constituido exclusivamente por indios, y en ciudades como México o Puebla hubo dos cabildos separados, uno de indios y otro de españoles.”¹²

Bernardo García comenta al respecto: La respuesta española fue la de establecer en cada uno de ellos, un órgano de gobierno y justicia, diseñado conforme a un modelo inspirado en los ayuntamientos castellanos, el del cabildo, en cuyos

¹² *Ibidem*, p. 11.

cargos –gobernador, alcaldes, regidores, alguaciles y otros menores- habrían de acomodarse a las funciones típicas de un gobierno de dimensiones reducidas o locales, como eran las de la mayoría de los pueblos. Al cabildo se le llamó con más frecuencia “cuerpo de república”, “república de naturales”, “república de indios”, o simplemente república. En los primeros tiempos, fue como un designar a los caciques (que en sí no eran parte del cabildo), como gobernadores, aunque en principio todos los cargos habrían de ser cubiertos por principales, mediante un proceso anual que combinaba mecanismos de rotación y elección.¹³

Los cabildos en el mundo español constaban de dos cargos principales, el de alcalde y el de regidor. Dos alcaldes y cuatro o más regidores eran comunes en cada gobierno municipal. “Tanto los alcaldes como los regidores, como consejeros, se dedicaban a la administración política de la comunidad, pero los alcaldes también desempeñaban funciones como jueces civiles y penales en los tribunales locales, y tenían mayor autoridad y prestigio que los regidores.”¹⁴

Para el caso de las instituciones indígenas en los pueblos de indios Charles Gibson señala que: “los cargos municipales desempeñados por indígenas no partían del cabildo sino con la creación de lo que los indios llamaban *gubernadoryoil*. La figura indígena que presidía cada cabecera debía ser llamada gobernador o juez gobernador, y su cargo debía significar la categoría separada, no de sujeto, de la cabecera bajo su gobierno.”¹⁵

¹³ Cf. GARCÍA MARTÍNEZ, Bernardo, p.p. 253-254.

¹⁴ GIBSON, Charles, *Op. Cit.*, p. 168.

¹⁵ *Ibidem*, p. 169.

Asimismo menciona que las comunidades indígenas confrontadas con la necesidad de establecer el *gobernadoryotl* hicieron el cambio menos drástico colocando al *tlatoni* existente como gobernador y refiriéndose a él por su título náhuatl.

Los funcionarios del cabildo estaban encargados de recoger y entregar el tributo, de reglamentar el funcionamiento de los mercados locales, de los edificios públicos, del aprovechamiento de agua, de los caminos y de otros asuntos locales. El gobernador y los alcaldes juzgaban delitos menores y había una cárcel local. También había escribanos que llevaban los registros, y mayordomos que administraban los bienes de la comunidad como tierras comunales y rebaños, o cuidaban de la cárcel. Carrasco señala que además perduraron varios funcionarios del nivel inferior de la administración prehispánica: *tequitlatos*, recaudadores de tributo y *topiles* o alguaciles. Cabe destacar que el cabildo funcionaba como un sistema de representación rotatoria en donde el periodo de los cargos era de un año aunque podía prolongarse y posteriormente rotarse.

Hay diferentes opiniones sobre el origen de este tipo de gobierno. Algunos autores, como Aguirre Beltrán han postulado la identificación de puestos del sistema político prehispánico con funcionarios del sistema colonial. Por su parte Gibson opina que el cabildo es una institución colonial introducida deliberadamente por los españoles aunque encuentra que la rotación en el repartimiento tenía precedentes indígenas. Carrasco sostiene que el cabildo como sistema de gobierno resultó de la introducción deliberada de un modelo español pero que a su vez se pueden encontrar

semejanzas entre la organización política y ceremonial de las comunidades indígenas prehispánicas.

En el primer período colonial la nobleza prosperó, mantuvo sus privilegios económicos y políticos y tanto sus bienes privados como los ingresos que como funcionarios recibían de los bienes de comunidad les permitían hacer los gastos públicos conectados con su rango y sus cargos. Pero con el tiempo los nobles indios fueron perdiendo sus bienes y privilegios políticos además de disminuir en número. Los bienes de comunidad y de cofradías empezaron a disminuir en tiempos coloniales para casi extinguirse durante el período independiente.

Durante el período de colonización disminuyó paulatinamente el dominio ejercido por la nobleza indígena y acabó predominando un sistema más igualitario, y ya en tiempos del México independiente desaparecieron todos los restos de nobleza indígena.

A pesar de que los españoles procuraron que los cambios introducidos por ellos no fueran drásticos sino que se adecuaran a los sistemas preexistentes en la sociedad indígena, algunos influyeron de manera significativa. Dentro de los cuales encontramos la encomienda, las congregaciones, las epidemias, la introducción de nuevos sistemas de cultivo, la apropiación y usurpación de tierras y el maltrato y vejación de los indios por parte de los españoles, entre otros.

Charles Gibson refiere la repartición de las tierras de la siguiente forma: “Los pueblos de indios continuaron con un régimen de propiedad comunal semejante al prehispánico, pero adaptado a las normas españolas. El título de propiedad era comunal y se basaba en el uso inmemorial sancionado por la Corona, o bien, en una merced real que confirmaba o ampliaba la propiedad antigua. Parte de las tierras se repartían en parcelas de uso familiar que se transmitían por herencia y frecuentemente se podían vender, con lo que en la práctica había un sistema de propiedad privada, si bien limitado a los miembros de la comunidad puesto que no se podía vender a extraños. Otra parte de las tierras comunales era de aprovechamiento individual, asequible al uso de todos los miembros de la comunidad. Otras se cultivaban en común para producir bienes destinados al tributo o a los gastos de la comunidad. Finalmente, otras tierras se rentaban para obtener ingresos para la caja de comunidad.”¹⁶

Los ingresos de la comunidad consistían en parte del tributo recaudado y además se cultivaban milpas de comunidad. También la renta y a veces la venta de tierras comunales, las derramas y los beneficios de rebaños de la comunidad fueron fuentes de ingresos para atender a los gastos públicos de los pueblos.

Dichos ingresos se enviaban a una caja de comunidad, la cual constaba de tres cerraduras con tres llaves distintas que cada una de éstas las tenían el gobernador, el alcalde y el mayordomo. El dinero recaudado se destinaba a asuntos civiles, como el pago de salarios y el costo de demandas judiciales o de transportes, así como al

¹⁶ *Ibidem*, p. 210.

sostenimiento del culto. Y aunque se dictaron reglamentos para evitar el despilfarro en las fiestas religiosas, gran parte de los fondos se gastaba en vino y flores para la iglesia, regalos al clero y comida, cohetes y vestidos para las fiestas.

A este respecto se advierte lo siguiente: “Se trataba de poner a salvo el dinero de la comunidad, evitando que las autoridades de república lo malgastaran “en fiestas y borracheras”, o que lo utilizaran en su provecho las autoridades distritales o religiosos y eclesiásticos. El patrimonio principal de las comunidades, eran sus tierras; su posesión para el común aprovechamiento aunque siempre alterado por extraños (ganaderos, españoles, mulatos, mestizos, religiosos y por otros pueblos de indios, en los frecuentes pleitos de límites), sirvió como base material, y el apego y la defensa ante la intromisión de los extraños, favorecieron la cohesión social de los pueblos.”¹⁷

El cabildo como institución mediadora entre la Real Corona y los pueblos de indios, o entre el encomendero y los pueblos de indios; en un principio no constituyó un mecanismo de cohesión entre ambos. Su establecimiento se cimentó sobre bases antiguas prehispánicas pero con algunas modificaciones de tipo europeo. Los funcionarios designados pertenecían a las clases más altas de la sociedad indígena y que luego desembocó en la venta y compra de cargos. Sin embargo, con el paso del tiempo el nombramiento tuvo mayor alcance para otros sectores de la población. La función principal era la recaudación del tributo y el mantenimiento del orden dentro de los pueblos de indios. El salario recibido provenía de la misma comunidad en

¹⁷ LIRA, Andrés, “El Siglo de la Integración” en Historia General de México, Ed. El Colegio de México, México, 2000, p. 345.

dinero, especie y servicios personales. El pueblo no sólo se organizaba colectivamente al interior en cuadrillas para el servicio personal del encomendero, el cultivo de las tierras comunales y cumplimiento de servicio para las obras de la iglesia de su comunidad. Sino que participaban en los festejos del pueblo, con el dinero recaudado del trabajo en conjunto, esto constituye un tipo de instrumento de participación ciudadana, además de las mayordomías y de los grupos, por ejemplo, de mujeres tejedoras para el pago del tributo.

La participación activa de los indios en su comunidad no fue permanente debido a diversos problemas que ya han sido señalados con anterioridad. Por un lado, las epidemias que provocaron un descenso considerable de población. Por otro lado, las congregaciones de indios en la Nueva España (1550 y 1564) llevadas a cabo por dos motivos: el primero por las epidemias que despoblaron considerablemente los pueblos; y el segundo, el patrón de asentamiento de los pueblos de indios dispersos en zonas remotas y de difícil acceso para los españoles:

“Las primeras décadas posteriores a la conquista produjeron exageradas demandas de servicio y tributo, en tanto que millones de indios murieron por enfermedades, especialmente en las áreas de la costa. Los misioneros que llegaron tenían como principales preocupaciones extirpar la antigua religión y convertir al cristianismo a la raza conquistada. Los españoles pronto se dieron cuenta de que no podían ni explotar completamente ni catequizar efectivamente a un pueblo disperso en áreas remotas, donde evadiría el tributo y practicaría ritos prohibidos.”¹⁸

¹⁸ GERHARD, Peter, “Congregaciones de Indios en la Nueva España antes de 1570” en Los Pueblos de Indios y las Comunidades, Ed. El Colegio de México, p. 32.

No podía existir un lazo de cohesión entre los indios que eran trasladados de un lugar a otro. Cuando se mudaba a una de las nuevas poblaciones tenía que construir primero su propia casa y luego tenía que trabajar en una iglesia o monasterio, o tenía que ayudar a construir un hospital, una cárcel o algún otro edificio. Se suponía que se le daría tierra cultivable, pero frecuentemente se encontraba con que los mejores terrenos habían sido asignados al cacique y a otros nobles o principales. Y si regresaba, probablemente sus tierras ya estarían ocupadas por un encomendero.¹⁹

1.1.3. Época Independiente

En los albores de la guerra de independencia, la sociedad de la Nueva España estaba jerarquizada con base en la clase social como por la raza. “La población se dividía en tres grandes categorías: españoles, tanto europeos como americanos; castas, es decir, mestizos, mulatos y otras mezclas; e indígenas. Estas categorías, a las que se asignaba a cada individuo en el momento de bautizarlo, se referían a la calidad cívica y fiscal de las personas más que a sus antecedentes genéticos.”²⁰

A la clase alta se le reconocía por su riqueza, por su ocupación, por sus privilegios legales y por su sangre, su educación y costumbres españolas. Pero no actuaba en ningún sentido como casta establecida, sino que constituía una élite un poco inestable como grupo. “Sin embargo, si existían ciertos requisitos mínimos para

¹⁹ *Ibidem*, p. 34.

²⁰ BRADING, D. A., *Mineros y Comerciantes en el México Borbónico (1763-1810)*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1975, p. 40.

colocarse en dicho grupo. Aparte de unos cuantos caciques hispanizados, no se admitían indígenas, y del mismo modo se rechazaba a las castas, es decir, mestizo y mulatos. Sólo los españoles podían aspirar a entrar. Así pues, una escala racial móvil muy peculiar regía el avance dentro de la sociedad en el México colonial.”²¹

Por otra parte, entre la clase baja se encontraba una cierta confusión de razas y ocupaciones. Muchos hombres de raza diversa trabajaban en los mismos oficios, aunque de todos modos poseían una calidad social y legal diferente. En primer lugar, los indígenas pagaban un impuesto definido por cabeza, llamado tributo; como compensación estaban exentos del pago de alcabalas y tampoco pagaban diezmos. La propiedad de la tierra era comunal, de manera que el campesino individual no tenía el derecho a vender o enajenar su propiedad. Además la Corona protegió a los indígenas con un código legal que, aunque tenía la intención de defenderlos, prácticamente los convertía en menores de edad ante la ley. Un tribunal especial, llamado juzgado de indios, del cual era personalmente responsable el virrey, se ocupaba de los problemas de los indígenas y recibía sus apelaciones. Además de dicha inestabilidad entre las clases, se dieron otros factores que contribuyeron a una inestabilidad política, uno de los cuales fueron las llamadas Reformas Borbónicas. Al respecto, Brading subraya lo siguiente:

“Fue el siglo en que la Corona de España prestó menos atención a sus vastas posesiones americanas y durante el cual, en consecuencia, posiblemente obtuvo de ellas menores ganancias. Los estadistas de la nueva dinastía borbónica no intentaron

²¹ *Ibidem*, p.p. 41-43.

seriamente reformar el desordenado y anticuado patrimonio de la Casa de Austria hasta las décadas medias del siglo XVIII. Entonces, alegando la necesidad fiscal y estratégica, lanzaron un fiero ataque contra las corporaciones privilegiadas y las instituciones privadas sobre las que se sostenía el viejo orden.²²

En resumen, las disposiciones de este periodo fueron las siguientes: monopolio real de la manufactura y venta del tabaco, los juegos de cartas y la pólvora; organización de un pequeño ejército formado por milicias; instauración de nuevos impuestos (minería, mercurio, pólvora y acuñación de moneda, e incluso el pulque y la sal); organización de un gremio minero con tribunales propios con jurisdicción sobre todos los litigios relativos a la minería.

No sólo sucedieron cambios en este ámbito, sino que en 1767 la Corona ordenó la detención y expulsión de los jesuitas. “El pueblo, que no aceptó con gusto estos cambios, fue sometido brutalmente mediante la fuerza militar, cosa a la que no estaba acostumbrado. Toda una generación de intelectuales fue enviada al exilio, privándose así a los hijos de la élite de sus mejores maestros. El nuevo estado borbónico nació, como moriría más tarde, en medio de la violencia y del derramamiento de sangre.”²³

En este panorama encontramos que la llamada “revolución de independencia” no es sino la resultante de un complejo de movimientos que divergen considerablemente entre si y tienen su asiento en distintas capas de la sociedad. “Hay

²² *Ibidem*, p.p. 46-47.

²³ *Ibidem*, 49.

varias explicaciones para interpretar este movimiento; unos van desde ver la revolución como una reacción tradicionalista contra las innovaciones liberales de la península y en defensa de los valores hispánicos y religiosos amenazados; así como verla desde una perspectiva inversa que explica que la revolución aparece como una de las manifestaciones de la conmoción universal provocada por la “Ilustración” y la revolución democrático-burguesa de Francia.”²⁴

“Durante el siglo XVII se produjo en Europa un gran movimiento cultural llamado Ilustración, que se caracterizó por una serie de cambios múltiples en el campo de las ideas, del imaginario, de los valores, de los comportamientos, en parte comunes y en parte diferentes a las que llevaba consigo el absolutismo.”²⁵ Dicho movimiento también denominado Modernidad atrajo la atención hacia el individualismo y hacia el interés del hombre por la política.

Sin embargo, estas ideas ilustradas llegaron hacia la población criolla no solamente en la Nueva España, sino en todas las colonias españolas. Guerra apunta lo siguiente con respecto a este movimiento: en primer lugar estas mutaciones afectan primero a las élites intelectuales, y al principio a élites muy restringidas y, en segundo lugar, la variedad creciente de formas que van tomando este tipo de sociabilidad, a medida que va avanzando el siglo.

El salón y la tertulia son como la forma primaria de una “sociedad de pensamiento” en la medida en que nobles, clérigos, funcionarios o burgueses, unidos

²⁴ VILLORO, Luis, *El proceso Ideológico de la Revolución de Independencia*, 3ª ed., Ed. UNAM, México, 1981, p. 15.

²⁵ GUERRA, François-Xavier, *Op. Cit.*, p. 85.

por su pertenencia a la élite cultural, discuten, sin distinción de estatutos, sobre temas variados: literarios, mundanos, científicos o religiosos. Aunque se trata aun de una reunión informal sin estatutos ni miembros definidos es ya en germen una verdadera sociedad, puesto que en él se reúnen en general las mismas personas, con una periodicidad regular y con unos hábitos comunes.

Surgen entonces las asociaciones que, si bien, no todas fueron legalizadas ni aceptadas por las autoridades, siguieron funcionando tanto en Europa como en el Nuevo Mundo: “Aparecía así como el anticipo de una nueva sociedad formada de individuos desgajados de las preocupaciones de su condición, y asociados libremente en la búsqueda del interés general de su patria y de la utilidad común. La nueva imagen de lo social se veía también reforzado por otras prácticas igualitarias, como la elección de sus autoridades por el voto de todos sus asociados, o como las reglas que regulaban la discusión de los asuntos, la redacción de conclusiones y de las actas.”²⁶

En esta época destacan las tertulias de estudiantes, clérigos y oficiales de México, Guadalajara, Michoacán, Dolores y Querétaro. Habría que esperar ya entrada la época revolucionaria para que la gente de medios sociales más bajos se incorporara. Asimismo, sería cuestión de tiempo para que pasaran las tertulias de lo público a lo privado y se reuniera gente de todos los estratos sociales.

²⁶ *Ibidem*, p. 97.

Como ya vimos anteriormente la minería jugó un papel muy importante durante este periodo, en donde alcanzó un auge extraordinario; la industria crece considerablemente: a grandes pasos se desarrolla la vinícola y la textil nace prácticamente en ese tiempo. A la par de la prosperidad económica corresponde el auge cultural manifestado en la arquitectura y en el arte; la sociedad de la Nueva España alcanza su más alto grado de esplendor en aquella época.

Sin embargo, al tratar de comprender su realidad, el criollo se encuentra con un rico acopio de pertenencias que precisan ser inventariadas y administradas: “Mi país es rico, piensa el criollo, pero aún puede serlo mil veces más; bastará para ello con hacer fructificar debidamente sus recursos inexplorados.”²⁷

En la cima del poder político se encontraba un grupo de europeos que dependía social y económicamente del gobierno español. La burocracia política había aumentado a partir de las reformas borbónicas; al igual que el alto clero y los cuadros superiores del ejército. Las mayores fortunas de la colonia se encontraban entre los mineros y comerciantes; grupo económicamente hegemónico en la última época de la colonia, dedicados principalmente a la exportación. Al lado de esos sectores, la oligarquía colonial comprendía también grupos ligados al mercado interno: la agricultura. Gran parte de la tierra estaba distribuida en ranchos y en comunidades indígenas, con una economía de baja productividad y reducida prácticamente al autoconsumo. Existían, no obstante, unas 5000 haciendas grandes que producían para

²⁷ VILLORO, Luis, *Op. Cit.*, p. 18.

un mercado nacional o al menos regional. El proceso de concentración de tierras en manos de unos cuantos hacendados criollos aumentaba.

En los años de crisis, los hacendados dependían de sus fuentes de crédito, que estaba en manos de una institución que, además de poseer grandes propiedades rurales, actuaba como banco agrario: la Iglesia. La riqueza de dicha institución provenía de tres fuentes: renta de sus propiedades, el diezmo y de los capitales impuestos a censo redimirle sobre propiedades de particulares. Así, entre la Iglesia y los hacendados existía una estrecha interdependencia económica.

Sin embargo, a pesar del auge económico de la Nueva España y de las otras colonias, la Corona había establecido miles de trabas legales que impedían la consolidación y ampliación del sector productivo interno, todo con el objetivo de mantener la situación de dependencia. “A principios del s. XIX la Nueva España suministraba a la metrópoli las tres cuartas partes del total de sus ingresos de las colonias. Las quejas por parte de la población eran tanto la falta de empleo, la carencia de ilustración, la superioridad con que los trataba la Corona, el monopolio del comercio y las trabas a la industria.”²⁸

En la clase media se encontraban pequeños comerciantes y administradores, escribanos, abogados. Además el personal eclesiástico era muy numeroso; la gran mayoría carecía de prebendas y fortuna personal. No estaba integrada económicamente a la oligarquía, sino que pertenecía al sector intermedio de los

²⁸ *Ibidem*, p. 25.

servicios. El clero bajo y medio se beneficiaba muy poco de los privilegios económicos que usufructuaba el alto clero. Junto con la milicia y las leyes, la carrera eclesiástica era socorrida por muchos criollos descendientes de familias con ninguna o escasa fortuna personal. Luis Villoro apunta lo siguiente: “Liberados del trabajo manual, considerado deshonesto, sin propiedades ni capital, abogados, pequeños administradores y eclesiásticos pobres llegaron a construir una clase media de cierta importancia. Ocupaban las magistraturas y curatos de segundo orden y la casi totalidad de los puestos administrativos de las pequeñas ciudades. Mientras los puestos más relevantes les estaban prácticamente vedados, podían aspirar a todos los de segunda categoría y principalmente a la dirección de los ayuntamientos, que llegaron a dominar por completo. Bien educados, descolaban por su ilustración, sus altas aspiraciones y su pobreza.”²⁹

Los criollos a menudo mejor preparados que los peninsulares, se veían detenidos sin remedio en su carrera por un límite que no podían rebasar. Sin acceso a los puestos del honor y la riqueza estaban condenados a disputarse con mezquindad posiciones segundonas y pobres que no correspondían a sus aspiraciones ni a su cultura. El criollo vive en un mundo en el que no participa, en el seno de una comunidad con la que apenas le unen tenues vínculos, despojado de su puesto en el trabajo y la vida de la sociedad. Su situación es la del desplazado. Unido con todos los desplazados de su mismo mundo, formará un grupo reducido de “letrados” dedicados al desempeño de la abogacía, la administración o a la cura de almas y a la

²⁹ *Ibidem*, p. 32.

ávida lectura de las obras teológicas y jurídicas; relegados en las ciudades de provincia formarán una elite intelectual unida por la insatisfacción común.

Por su parte la clase trabajadora estaba constituida por indios y castas, base de la pirámide social que compartían la extrema miseria; amenazados periódicamente por el peor azote: el hambre. Los indios formaban un grupo social aislado de las demás clases, vejado por todas y condenado por las leyes a un perpetuo estado de minoría social, del que solo podían escapar excepciones individuales. Las castas sufrían, además del estigma de su ilegítimo origen, prohibiciones de otra índole como portar armas, usar oro y seda, mantos y perlas, etc. Sin embargo, eran la parte más útil y trabajadora de la sociedad, según unánime consenso, y proporcionaban trabajadores a la industria y soldados al ejército.

Pero el problema más grave a principios del siglo XIX fue el crecimiento desmesurado de la plebe en las ciudades; aunado a la desocupación creciente en el campo y al aumento de fuentes de trabajo en las ciudades. La falta de empleo provocó que este sector de la población se amotinara en las ciudades; pero ningún movimiento prosperó. Porque carecían de toda organización y sin suficiente cultura para engendrar un movimiento, los trabajadores de la colonia no adquieren conciencia de su situación oprimida. Precisarán que otra clase social les señale sus propias posibilidades, despertándolos a la conciencia de su estado.

De lo anterior destaca nuevamente la presencia de los criollos. A este respecto Enrique Florescano menciona lo siguiente: “Los criollos, los descendientes de los

conquistadores, los hijos de españoles nacidos en México, conformaron el único grupo social con aspiraciones e intereses comunes que fue capaz de crear símbolos que los identificaron así mismos y que sirvieron para identificar a los indios y mestizos. Es decir, presionados por su falta de identidad y de reconocimiento social y político, los criollos son los primeros en crear los símbolos religiosos y concepciones del pasado que se convierten en símbolos generales y en imágenes históricas del patriotismo criollo.”³⁰

Tal parece que el grupo social conformado por los criollos fue el que participó más activamente en la guerra de independencia y parece ser que fue uno de los precursores en tener una participación con el estado el cual estaba destinado a la población europea radicada en la Nueva España.

Los antecedentes directos del inicio de la revolución de independencia están basados principalmente en la toma de conciencia del criollo; el partido criollo pretende basar sus pretensiones en algunas leyes fundamentales del reino. El término independencia no consiste en establecerse autónomamente sino se entendía por el término la facultad de administrar y dirigir el país sin intromisión de manos extrañas, manteniendo fidelidad a la estructura social que deriva del pacto originario. El americano pide ser él quién gobierne los bienes del rey, y no otra nación igualmente sujeta a la Corona. No es aún libertad de hacer una patria, sino de manejarla y dirigirla; libertad de gerencia, no autonomía.

³⁰ FLORESCANO, Enrique, “La época de las reformas borbónicas y el crecimiento económico (1750-1808) en *Historia General de México*, Ed. El Colegio de México, México, 2000, p. 132.

La noción de “soberanía” tiene un sentido paralelo al de independencia como simple libertad de gerencia. No es poder de autodeterminarse, sino solo de gobernarse en cada circunstancia, conforme a principios determinados, sin necesidad de tutelas ajenas. No reside en la “voluntad general” de los ciudadanos; la soberanía recae en una nación ya constituida, organizada en estamentos y representada en cuerpos de gobierno establecidos. Se trata de la idea de la autoridad de la “comunidad”, considerada como un todo orgánico ya constituido. La “nación”, el “pueblo”, en el cual hace recaer el Ayuntamiento la soberanía, no es la plebe, ni siquiera el conjunto de los ciudadanos, sino los organismos políticos constituidos.

Todos parecen estar de acuerdo, en el partido criollo, en que la representación de la soberanía recae sobre los cuerpos establecidos. Sin embargo, si vemos las cosas con atención, vislumbraremos dos tendencias aun mal definidas a través de las distintas proposiciones que se presentan sobre la constitución que deberá tener el Congreso convocado por el Virrey Iturrigaray. En dicha junta en la que se preparan la convocatoria del Congreso, el partido europeo se encuentra en minoría; la oposición esta dirigida por el Ayuntamiento, pero su mayoría numérica esta formada por miembros de las clases propietarias que no se resuelven a tomar un partido franco. Según la proposición del oidor Villaurrutia, la junta debería ser “representativa de todas las clases”; habría ministros de justicia, representantes del clero, de la nobleza y milicia, hacendados, propietarios de minas, etc. En número total de 18, contra 2 representantes del estado general y dos diputados del cabildo; los europeos y las clases altas criollas se encontrarían pues en mayoría.

El Congreso se concibe aquí como una ampliación en el plano nacional de la representación popular que ostentan los ayuntamientos. Se trata de una idea cara al pensamiento democrático hispánico tradicional; siempre se vio en la autonomía de los cabildos el valuarte de la democracia y la fuerza que oponer al despotismo. En la Nueva España aún se conservaba el recuerdo del importante papel que habían desempeñado los cabildos en los inicios de la colonia y de los congresos en que se juntaron, emparentados con las cortes. Por otra parte, es comprensible que sean los letrados del Ayuntamiento de México los que resuciten la idea del congreso de las villas. El pueblo de que hablan es el que se supone representado en el Ayuntamiento y que, en verdad, esta formado por hombres honrados de cierta educación y posición social de cada villa. En realidad es la clase media criolla que domina los cabildos en toda la nación, la que ve abierta una oportunidad de participar activamente en la vida política del país.

En el año de 1808 una serie de sucesos, inusitados en la historia de los reinos hispánicos, manifestaba la debilidad del imperio y, a su vez, abría la posibilidad de cambios. La invasión napoleónica produjo una inestabilidad tanto en España como en sus colonias. Luis Villoro relata lo siguiente: “Ante el vacío de la monarquía, se revela dónde reside la verdadera nación española: los ciudadanos libres, en todas las regiones de la Península, forman juntas provinciales para guardar la soberanía en ausencia del monarca y liberar el país de los franceses.”³¹

³¹ VILLORO, Luis, “La Revolución de Independencia” en Historia General de México, Ed. El Colegio de México, México, 2000, p. 498.

En las colonias españolas, la ausencia del monarca pronto empieza a ser tema de discusión entre los sectores criollos y la clase europea. “Las discusiones no se hicieron esperar sobre el tema de la soberanía y por quién tendría que ser gobernada la Nueva España. Y es así como inicia una de las más acaloradas discusiones entre dos posturas antagónicas; por un lado la Real Audiencia; y por otro, el Ayuntamiento.”³²

La Real Audiencia recibió el apoyo firme de los funcionarios y grandes comerciantes de origen europeo. Para ella, la sociedad entera debe quedar fija, sin admitir ningún cambio, mientras el heredero legítimo de la Corona ocupe de nuevo el trono. El gobierno del país se hará con la simple aplicación de los reglamentos vigentes. De ese modo, el partido europeo pretende detener la posibilidad de cualquier cambio. El ayuntamiento, por su parte, integrado por los criollos acomodados y de clase media, percibe el cambio de la situación y comprende que por fin se ha abierto la posibilidad de lograr reformas políticas. Se propone al virrey José de Iturrigaray la convocatoria de una junta de ciudadanos, semejante a las establecidas en España, que gobierne en ausencia de Fernando VII: “Ese ayuntamiento plantea el problema del asiento de la soberanía. Acepta, sin duda el derecho de Fernando a la Corona, y no le niega obediencia; pero introduce una idea que cambia el sentido de su dominio: la soberanía le ha sido otorgada al rey por la nación de modo irrevocable. Cuando el rey se encuentra imposibilitado para gobernar, la nación vuelve a asumir el ejercicio de la soberanía, pero al regresar el

³² *Ibidem*, p.p. 498-499.

monarca a sus funciones cesa automáticamente el ejercicio directo de la autoridad por la nación.

La pugna se traduce en el enfrentamiento de dos instituciones: la Real Audiencia, constituida por altos funcionarios europeos, nombrados directamente por la Corona, y el ayuntamiento, donde la clase media tiene su mejor tribuna. La situación entre ambas posturas se agudiza, a tal grado, que el partido criollo necesita apoyo de otras clases sociales hasta entonces al margen. “Este proceso aparece claro en la conspiración de Querétaro. Aquí se reúnen regularmente varios criollos. Los más importantes son Miguel Hidalgo y Costilla, eclesiástico ilustrado, prototipo del letrado, ex rector del Colegio de San Nicolás de Valladolid, quien gozaba de gran prestigio intelectual; Ignacio Allende, oficial y pequeño propietario de tierras; y Juan Aldama, oficial también, hijo del administrador de una pequeña industria. Sus proyectos son similares a los del ayuntamiento de 1808.”³³

Hidalgo y Allende habían aceptado un plan, tramado en México, para formar una junta compuesta de regidores, abogados, eclesiásticos y demás clases, con algunos españoles rancios. De haberse formado, la junta habría reunido a los representantes de los cuerpos constituidos bajo la dirección de la clase media, a través de los cabildos. Pero la conspiración de Querétaro es descubierta. En ese momento sólo quedaba un recurso. La decisión la toma Hidalgo: la insurrección ya no se restringe a los criollos letrados, sino que incorpora a la clase más baja.

³³ *Ibidem*, p. 504.

Por su composición social, se trata de una rebelión campesina, a la que se unen los trabajadores y la plebe de las ciudades y los obreros de las minas, y que tratan de dirigir unos cuantos criollos de la clase media. Se emparenta con los alzamientos campesinos esporádicos de la colonia. Pero ahora la insurgencia no permanece reducida a una pequeña comarca, sino que se extiende por la nación entera. “Además, la dirección de los letrados le presta una orientación y unidad de propósitos que los campesinos aislados eran incapaces de alcanzar.”³⁴

Hidalgo comparte las ideas de su clase y piensa en un congreso compuesto de “representantes de todas las ciudades, villas y lugares de este reino”, es decir, de los ayuntamientos, y que guarde la soberanía para Fernando VII. Denuncia a los europeos y al sistema de explotación que ejercen sobre América y reivindica para Nueva España los mismos derechos de cualquier otra nación sometida a la Corona. Asimismo, decreta la confiscación de bienes de los europeos; la restitución a las comunidades indígenas de tierras que les pertenecían; abroga los tributos que pesaban sobre el pueblo; suprime la distinción de castas y declara abolida la esclavitud.

Sin embargo, Allende no puede seguir fácilmente el sesgo popular que la revolución ha tomado. Sus diferencias con Hidalgo se explican, más que por conflictos personales, por su situación social ambigua. Allende no entiende ni aprueba las condescendencias de Hidalgo con la plebe. Desde el comienzo se esfuerza en transformar la rebelión en un levantamiento ordenado, dirigido por los

³⁴ *Ibidem*, p. 505.

oficiales criollos; pero su molestia llega al límite cuando el cura empieza a dejar caer en el olvido la figura de Fernando VII. Mientras que las multitudes seguidoras de Hidalgo sólo se centran en la destrucción total del orden social opresor encarnado en los ricos europeos. Ante la rebelión popular, cambia la actitud de muchos que antes veían con simpatía los intentos de reforma. Los criollos de las clases acomodadas, que habían permanecido vacilantes en 1808, se oponen ahora decididamente al movimiento.

Pero la revolución no termina con la muerte de Hidalgo y de Allende. En muchas regiones del país pululan las guerrillas campesinas que actúan aisladas y atacan villas y haciendas. Destaca la participación de Morelos, que levanta una fuerte tropa en el sur, apoyado en sus aptitudes militares. Dicho movimiento culmina con el congreso de Chilpancingo en el año de 1813. Se proclamó formalmente la independencia de México, dejando a un lado la monarquía y dando paso al establecimiento de la república. Al año siguiente se proclamó la primera constitución en la ciudad de Apatzingán. “La construcción de una nación no partía ya de una junta de ayuntamientos y otras corporaciones destinada a guardar la soberanía y a gobernar el reino, basado en leyes antiguas fundamentales, sino de un cónclave de ciudadanos, representantes del pueblo, facultados para constituir un nuevo estado.”³⁵

La diputación de Nueva España en la legislatura de 1810 a 1813 estuvo formada por 21 diputados. Desde la vertiente ideológica la mayor parte de la diputación novohispana se adscribió a las posturas liberales, si bien las líneas

³⁵ *Ibidem*, p.p. 512-513.

fronterizas entre las diversas apuestas políticas no estaban definidas claramente y las contradicciones se sucederían (absolutistas, eclécticos y liberales).

En el año de 1810 los representantes americanos plantearon once propuestas que formaban todo un programa de reformas autonomistas. Éstas iban desde las reiteradas libertades económicas hasta las aspiraciones políticas: una representación proporcional equitativa ante las Cortes, igualdad de derechos de los americanos, españoles o indios para poder ejercer cualquier cargo político, eclesiástico o militar, distribución de la mitad de los cargos a favor de los naturales de cada territorio, creación de comités consultivos para la elección de cargos públicos entre los residentes de la localidad y restablecimiento de la orden de los jesuitas en América. Además que las reivindicaciones económicas reclamaban libertad de cultivos y de manufacturas, de importar y exportar toda clase de bienes a España o a las potencias neutrales y aliadas, de extracción de mercurio, de comercio entre las posesiones de América y Asia y entre cualquier puerto de América o Filipinas con otras regiones de Asia y supresión de todos los monopolios del estado y de particulares.³⁶

Hubo otras propuestas basadas en una vertiente anticolonial. Entre las cuales se encuentran la abolición de la encomienda, la abolición del repartimiento y la abolición del tributo indígena entre otras. La participación de determinados diputados novohispanos en la elaboración discusión y reforma fue determinante en algunos artículos, trascendental en otros y sugerente en los más. Aspectos trascendentales para la configuración de los futuros estados nacionales español y mexicano, se

³⁶ Cf. CHUST, Manuel, "Legislar y Revolucionar. La Trascendencia de los Diputados Novohispanos en las Cortes Hispánicas. 1810-1814" en *La Independencia de México y el Proceso Autonomista novohispano 1808-1824*, Ed. UNAM, p. 28.

plantearon y elaboraron en dicho momento. Cuestiones como la división administrativa del Estado en diputaciones provinciales, la organización y el poder municipal, determinados derechos y libertades, etc; son parcialmente explicables sin la participación y representación de los intereses y planteamientos de fracciones del criollismo americano que apostaba por un Estado hispano autonomista. Constitución de 1812 que elaboraron representantes de ambos hemisferios; y que servirá como mito democrático durante todo el proceso revolucionario. Constitución que estará vigente en los primeros tres años del México independiente; y que por su elaboración y su aplicación: hispana.

Cuando se estudia el impacto de la constitución de 1812 en la ciudad de México por lo general se hace referencia a las elecciones populares del año de 1812, en que se eligió a los electores que nombrarían al primer ayuntamiento popular. Trabajos recientes han confirmado que los conflictos jurisdiccionales por la delimitación de funciones entre el Ayuntamiento, el gobierno general y el provincial fueron tan importantes en su momento que marcaron una nueva etapa en la historia política de la ciudad. Si bien es cierto el Ayuntamiento ya no se trataba de una institución donde se ponderaban los privilegios (como los cargos hereditarios) y la representación de las corporaciones sino de uno nuevo, popular y elegido por la mayor parte de sus habitantes. Además por primera vez los gobiernos indígena y español que formaban el espacio urbano, quedaban integrados en una sola institución y no en dos como había sucedido en el antiguo régimen. El nuevo Virrey, jefe superior político y capitán general de la Nueva España (Calleja) hizo una reinterpretación de la constitución y de las leyes derivadas de la misma para acatar

aquellas disposiciones que fortalecieran su autoridad y, en cambio, ignoró o modificó el sentido original de aquellas que restaban fuerza a su investidura.

Desde su instauración el nuevo Ayuntamiento Constitucional tuvo problemas constantes con el virrey Calleja; quienes pugnaron para que se les diera el mismo trato que habían recibido los del antiguo régimen, pero no fue así. Aún cuando el cabildo había cambiado de perfil, conformado por ciudadanos designados por los electores, en donde aparecían representados los intereses puramente americanos, desde los nobles criollos, los notables ilustrados y las comunidades indígenas; el resto de las autoridades virreinales seguía siendo el mismo y el desprecio hacia el nuevo ayuntamiento se dejó sentir en todos los niveles. Para el gobierno virreinal el ayuntamiento popular representó una verdadera piedra en el zapato porque en todo momento cuestionaba la intromisión del gobierno virreinal en los asuntos de la ciudad.

Tal vez éste fue uno de los grandes méritos de los miembros del cabildo; sin embargo, no se compara con la labor que desempeñaron en el auxilio de la población durante la epidemia que azotó a la ciudad y a todos los pueblos circunvecinos. Podríamos asegurar que la principal actividad del cabildo se centró en la obtención de recursos, en la elaboración de medicamentos y en la recolección y entierro de los difuntos; además de hacerse cargo de los enfermos en los pueblos aledaños. Los problemas ocasionados por la epidemia incrementaron los conflictos entre la autoridad virreinal y el ayuntamiento. El primero se desentendió del asunto y delegó en el cabildo las tareas de ayuda para los enfermos no solo de la ciudad sino del área

circundante. Pero para cumplir con estas tareas en cabildo necesitaba de recursos y el gobierno virreinal no se los dio. De esta manera el auxilio que los afectados pudieron recibir quedó en manos de los vaivenes de la política.

En el mes de agosto de 1814 se conoció en México el decreto del 4 de mayo con el que se abolía la constitución de 1812. Sin embargo el Ayuntamiento constitucional quedó formalmente disuelto y al parecer no hubo incidentes. Lo cual sirvió para que el virrey separara los asuntos de la ciudad de los de la intendencia de México, al permitir que el Ayuntamiento organizara el gobierno de la metrópoli sin la intervención del intendente.

Si bien es cierto que Calleja en todo momento trató de controlar al Ayuntamiento, también lo es que a veces el cabildo pudo evadir dicho control y llevarle la delantera. A pesar de las diferencias entre las distintas autoridades con injerencia en la ciudad; no hubo cambios sustanciales entre una administración y otra. Y esto se debió a que al final de cuentas las reformas venían desde la metrópoli, y eran el resultado de las discusiones de un grupo de notables que representaba a las habitantes de los dominios de la Corona española; no eran una propuesta local y tampoco el resultado de un movimiento interno, y esto, en principio, les restaba adeptos entre la población. “Por otro lado, las mismas autoridades virreinales limitaron, hasta donde pudieron, la aplicación de la constitución porque con ello se aceleraba la desintegración de los territorios bajo el dominio de la Corona y también

se perdía la capacidad del gobierno virreinal para controlar a los habitantes de México.³⁷

A principios de 1817, de la gran fuerza desatada por Hidalgo, sólo quedan bandas fugitivas al mando de Osorno y de Guadalupe Victoria en el estado de Veracruz y las guerrillas encabezadas por Vicente Guerrero, que mantienen vivo el recuerdo de la revolución en las montañas del sur. De hecho, la gran revolución popular ha terminado. Agustín de Iturbide, es nombrado jefe del ejército que habría de atacar a Guerrero. Mediante una hábil campaña epistolaria logra la adhesión de los principales jefes militares. Posteriormente redacta un plan en Iguala aclamado por sus soldados. Lejos de atacar a Guerrero pacta con él. Los últimos caudillos insurgentes ven la oportunidad de lograr la independencia y se unen al movimiento. En poco tiempo, sin derramamiento de sangre, el ejército de Iturbide conquista las principales ciudades. Finalmente entra en pláticas con el jefe político de la Nueva España, nombrado por las cortes españolas Juan de O'Donojú y firman un tratado en el que se acepta la independencia, quedando a salvo los derechos de la casa reinante española. Con todo, se suprime la condición de que, en caso de no aceptar el trono Fernando VII, el soberano tuviera que pertenecer a una casa reinante.

Ahora bien, la proclamación de la independencia política no terminaba con el proceso revolucionario. Los antiguos insurgentes van a unirse de nuevo para continuarlo. Una vez más, los letrados de la clase media tomarán la iniciativa; pero ahora la revolución popular ha terminado y los letrados han perdido contacto real con

³⁷ ORTIZ ESCAMILLA, Juan, "Un gobierno popular para la ciudad de México. El ayuntamiento constitucional de 1813-1814" en La Independencia de México y el Proceso Autonomista novohispano 1808-1824, Ed. UNAM, p.p. 133-134.

el pueblo: “Su instrumento de lucha serán los órganos representativos; las deliberaciones de las asambleas remplazarán a la acción de las masas.”³⁸

Sin embargo, los problemas continuaron y la organización de la “Junta Provisional Gubernativa” se convirtió en el tema de discusión por las diversas corrientes y propuestas para su composición. A pesar de las pugnas, en 1822 se instauró el congreso constituyente dominado por la clase media, en donde tendría voz el movimiento insurgente. Para evitar que dicho movimiento adquiriera fuerza, Iturbide fue proclamado emperador de México apoyado por el ejército. El efímero imperio termina en 1823 y queda organizado el gobierno en un triunvirato formado por dos antiguos insurgentes, Guadalupe Victoria y Nicolás Bravo, y un antiguo iturbidista, el general Pedro Celestino Negrete:

Pero, para alcanzar el gobierno, los primeros [Guadalupe Victoria y Nicolás Bravo] ya no se basaban en el pueblo, sino en su alianza con una fracción del ejército, porque el poder real aún estaba en las manos de los grupos privilegiados: la Iglesia y el ejército, ante todo. “Muchos años de lucha serán necesarios para transformar la realidad social en que descansaban sus privilegios: años de desdicha, que habrán de conducir, al fin, a la ansiada reforma.”³⁹

Los años siguientes fueron determinantes para la construcción de la nación mexicana, en donde la fragmentación del territorio pareció inevitable. Las provincias se declararon estados libres y soberanos, al tiempo que proliferaban las declaraciones

³⁸ VILLORO, Luis, *Op. Cit.*, p. 520.

³⁹ *Ibidem*, p. 523.

políticas, pues los jefes y las diputaciones provinciales publicaban sus decisiones y enviaban copias a todas las autoridades del país, con lo que la discusión de ideas se enriqueció y fortaleció el autonomismo.⁴⁰

El camino que siguió el gobierno fue el federalismo que respondía a la fragmentación consolidada por las reformas borbónicas (al dividir la Nueva España en intendencias), el liberalismo español y la independencia. Asimismo respondía a la tradición regional, a las dimensiones del territorio y a la falta de comunicaciones. El compromiso federal salvó la integridad territorial pero con un gobierno federal dependiente de los estados, fiscal y militarmente. Los estados iban a aportar a la federación una cuota fija en dinero y en hombres, de acuerdo a su riqueza y a sus habitantes.

En 1824 se aprobó el Acta Constitutiva de la Federación: “La nación asumió la soberanía, pero compartida con estados libres, soberanos e independientes, en lo que exclusivamente tocara a su administración y gobierno interior. La cuestión de la titularidad de la soberanía quedó inconclusa, y con ella, la duda de si los diputados representaban a la nación o a sus estados.”⁴¹

La constitución de 1824 y las constituciones estatales derivadas de ella, consagraron la supremacía del legislativo y consideraron a los otros poderes como sus agentes. Un ejecutivo y un gobierno federal débil dificultaron el funcionamiento del sistema y el ejecutivo sólo pudo gobernar cuando contaba con facultades

⁴⁰ VÁZQUEZ, Josefina Zoraida, “Los primeros tropiezos” en Historia General de México, Ed. El Colegio de México, México, 2000, p. 530.

⁴¹ *Ibidem*, p. 532.

extraordinarias. El presidente era elegido por las legislaturas estatales y en la mayoría de los casos, los gobernadores lo fueron por sus propias legislaturas.

En las segundas elecciones, Vicente Guerrero tuvo un efímero gobierno lleno de infortunios que culminó con la llegada al poder de Santa Anna apoyado por el ejército. Dicho presidente dominó la escena política mexicana durante más de dos décadas. Fue un período de anarquía militar, sublevaciones y estancamiento económico y social; además de reformar la constitución según un modelo centralista. Durante su período (1836), el territorio de Texas se proclamó independiente y la pérdida fue inevitable; así como la intervención norteamericana en territorio mexicano. Y finalmente en 1848 se firmó el Tratado de Guadalupe Hidalgo, por el que México tuvo que ceder a los Estados Unidos Texas, la Alta California y Nuevo México.

Santa Anna no fue capaz de controlar la situación de desorden en la que se hallaba el país. Para equilibrar la hacienda pública no halló mejor solución que la venta de nuevos territorios a los Estados Unidos a cambio de diez millones de dólares. Ello provocó una fuerte reacción nacionalista que obligó al caudillo a abandonar definitivamente el país en 1855. Tras la huida de Santa Anna se hizo con el poder un gobierno liberal presidido por Juan Álvarez y apoyado por amplios sectores populares.

Posteriormente inicia el período de Benito Juárez caracterizado por los cambios sustanciales que en su gobierno se iniciaron con respecto a la Iglesia.

Debido al carácter progresista de la legislación que Juárez impulsó, la iglesia y los sectores más conservadores recrudecieron su oposición al gobierno liberal. Éste reaccionó promulgando en febrero de 1857 una constitución laica y progresista. Sin embargo, el presidente Ignacio Comonfort, incapaz de hacer frente a la excomunión decretada por los obispos, renunció, y el partido clerical se apresuró a proclamar presidente al conservador Félix Zuloaga. “Un grupo de representantes liberales se reunió en Querétaro, reafirmó la constitución de 1857 y proclamó presidente a Juárez. El país quedó sumido de nuevo en un enfrentamiento civil, la guerra de la reforma, que duró tres años.”⁴²

Ya estable en su gobierno, los bienes de la iglesia fueron expropiados y las jerarquías eclesiásticas desterradas. Juárez decretó además la suspensión del pago de la deuda externa durante dos años, lo que fue tomado como pretexto por algunas potencias europeas para llevar a cabo una intervención militar. En enero de 1862 llegó a Veracruz una expedición conjunta de británicos, franceses y españoles. Las tropas españolas negociaron con las autoridades mexicanas y se retiraron al igual que las británicas. Pero las tropas francesas enviadas por Napoleón III no aceptaron negociaciones y, tras una derrota inicial, fueron reforzadas y se apoderaron de la capital el 11 de junio de 1863.

Un plebiscito convenientemente arreglado por las tropas de ocupación y sus colaboradores, muy numerosos entre las clases altas, convirtió a México en un imperio y ofreció la corona al candidato de Napoleón III, el archiduque Maximiliano

⁴² DÍAZ, Lilia, “El liberalismo militante” en *Historia General de México*, Ed. El Colegio de México, México, 2000, p. 585.

de Habsburgo. El cual instaló su corte en la ciudad de México en 1864, pero su relativo liberalismo y su respeto hacia la legislación progresista de Juárez le enajenaron el apoyo de la Iglesia y las clases conservadoras mexicanas; sin ampliar por ello su base entre los liberales y el pueblo. En ese período Juárez se mantuvo en el Norte del país. Cuando Napoleón III decidió retirar las tropas en 1867, Maximiliano quedó a merced del caudillo liberal. “Tras ser derrotado en Querétaro, el emperador fue hecho prisionero y fusilado. El 15 de julio de 1867 Juárez hacía su entrada triunfal en la capital mexicana.”⁴³

Cuando Napoleón III decidió retirar las tropas en 1867, Maximiliano quedó a merced del caudillo liberal. Tras ser derrotado, el emperador fue hecho prisionero y fusilado; mientras que Juárez regresa al poder. Posteriormente con la muerte de Juárez, inicia nuevamente una etapa de discordia civil. Sebastián Lerdo de Tejada continuó la obra de su predecesor, pero fue derrocado por un levantamiento.

El general Porfirio Díaz, que se había destacado en la lucha contra Maximiliano, se hizo proclamar presidente de la República en mayo de 1877. Su dominio sobre México se prolongó durante más de seis lustros, aunque entre 1880 y 1884 hizo nombrar presidente de la república a Manuel González. Durante el porfiriato, encontramos una gran afluencia de inversión extranjera, principalmente en el sector minero, transportes (ferrocarriles), servicios y deuda pública. Mientras que la inversión por parte de capital nacional apoyó principalmente el sector

⁴³ *Ibidem*, p. 617.

manufacturero debido al crecimiento del mercado extranjero y nacional. En la industria textil, cobre, zinc, tabaco, café, vainilla, bebidas, algodón, fierro, cobre, etc.

Sin embargo, a pesar de este exitoso crecimiento y el desarrollo de la industria, la población mexicana se estaba muriendo de hambre por los bajos salarios debido a que la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo total disminuyó perceptiblemente. Es decir, la economía durante el porfiriato, tenía dificultades para brindar oportunidades de empleo a una población que crecía lentamente. “Se expropiaron tierras a los indígenas y se otorgaron otras más a empresarios norteamericanos, luego el régimen porfirista exportaba gran cantidad de maíz y trigo y los mexicanos comían menos.”⁴⁴

Las diferencias económicas entre una clase alta cada vez más rica y un pueblo hambriento y analfabeto fueron haciéndose cada vez mayores hasta que, a raíz de una nueva reelección fraudulenta, se extendió por el país una fuerte ola de descontento. La revolución estalló en noviembre de 1910. Porfirio Díaz se vio obligado a emprender el exilio en mayo de 1911, muriendo poco después en París. Accedió a la presidencia de la república su principal opositor, Francisco I. Madero. El asesinato de éste en febrero de 1913 dio el poder a Victoriano Huerta, que prescindió de la constitución mientras el país se ahogaba en la guerra civil; los Estados Unidos que apoyaban a la oposición constitucional contra el golpista Huerta, se apoderaron temporalmente de Veracruz.

⁴⁴ OROZCO LINARES, Fernando, Porfirio Díaz y su Tiempo, México, 1995, Ed. Panorama, p. 154.

Varios caudillos populares – Zapata, Carranza, Obregón y Villa – acosaron a Huerta, que hubo de abandonar el poder en 1914. La rivalidad entre los caudillos alzados en armas no pudo resolverse en una convención en Aguascalientes. Carranza se hizo con el poder y con el apoyo de Obregón derrotó a Villa y a Zapata; promovió también la redacción de una constitución en 1917, pero la situación política estaba aún muy distante de la normalidad.

Tras el asesinato de Zapata y el derrocamiento de Carranza por el general Obregón, un acuerdo político entre los caudillos revolucionarios sobrevivientes proporcionó al país, por fin, la ansiada paz, al proponerse como presidente interino a Adolfo de la Huerta. Sucedió a Huerta el primer presidente plenamente constitucional, Obregón, quien impulsó el reparto de tierras y la reorganización del sistema educativo.

1.1.4. Constitución de 1917

Durante el siglo XIX, como consecuencia de las pugnas entre liberales y conservadores, la Ciudad de México tuvo que optar alternativamente por dichas posturas, obligada por las circunstancias. En 1837, adquirió el *status* de capital del Departamento de México, pero en 1847, al retornar los liberales al poder, la rehabilitaron como capital del Distrito Federal y sus habitantes recuperaron el derecho político de elegir a sus autoridades inmediatas; esto es: municipales. “Recordemos que en 1853, al asumir por última vez el poder, Antonio López de

Santa Anna, la capital de la República quedó en manos de un gobernador designado, que sustituyó al Ayuntamiento y con ello se eliminó de un golpe la capacidad de los habitantes para elegir a sus autoridades inmediatas. En cualquier caso, el gobernador del Departamento de México o del Distrito Federal era designado por el presidente de la República.⁴⁵

Sin embargo, fue durante las sesiones del Congreso Constituyente de 1856-1857, que se discutieron las cuestiones políticas que es común escuchar actualmente respecto del Distrito Federal: la cuestión de la democracia, la residencia de los poderes federales, las libertades y derechos políticos de sus habitantes, la elección de sus autoridades y la eventual conversión del Distrito Federal en un Estado más de la Federación.

El núcleo de los diputados liberales moderados se impuso en la discusión del Congreso al aprobarse el artículo 46 constitucional que especificaba: “El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal, pero la erección sólo tendrá efecto cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar.”

Si bien es cierto que en el Congreso no hubo una solución suficiente precisa para que el Distrito Federal contara con un gobierno propio, no es menos cierto que en la Constitución de 1857 quedó establecido que la legislación sobre el Distrito

⁴⁵ PUGA CISNEROS, Arnolfo, Gobierno, Participación Ciudadana y Democracia en el Distrito Federal, ESTUDIOS POLÍTICOS, vol. 7, julio-septiembre 1988, México, Distrito Federal.

Federal tendría como base el que los ciudadanos eligieran popularmente a las autoridades políticas, municipales y judiciales.

Las alteraciones que sufrió el Distrito Federal durante el gobierno de Porfirio Díaz tuvieron un denominador común: el paulatino deterioro de las funciones municipales y la concertación y centralización del poder en manos de los perfectos políticos, del gobernador y del presidente de México. Como era de esperar, durante la reunión del Congreso Constituyente de 1917, el Distrito Federal volvió a ser objeto de múltiples debates. Se aprobó la fracción VI del artículo 73, que determinaba que el Distrito Federal se dividiera en municipalidades, gobernadas por ayuntamientos de elección popular, excluyendo el gobierno del Distrito Federal como tal, que quedó a cargo de un gobernador designado por el titular del Poder Ejecutivo Federal.

Un año después, Venustiano Carranza, pretendió suprimir la elección municipal de la ciudad de México, aduciendo la multiplicidad de los conflictos internos. Sin embargo, su iniciativa fue desechada por la Cámara de Diputados.

Lo que Carranza no pudo realizar, Álvaro Obregón lo logró tras una serie de tensiones y enfrentamientos, diez años más tarde. En efecto, en 1928, como consecuencia de la tendencia política centralista del grupo Sonora, pero, sobre todo, debido al conflicto entre los dirigentes de la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) y de su brazo político (el PLM) y el candidato a la presidencia de la República, Álvaro Obregón, el gobierno del Distrito Federal sufrió un cambio

radical. “Obregón (todavía como candidato, ni siquiera como presidente electo) promovió ante el Congreso de la Unión una reforma constitucional que suprimió las municipalidades en el Distrito Federal y creó el Departamento Central, escamoteando, con ello, la fuerza electoral que los laboristas tenían en los ayuntamientos capitalinos.”⁴⁶

Ésta reforma constituyó un grave retroceso democrático, toda vez que los habitantes del Distrito Federal contaban con el derecho de elegir a sus gobernantes inmediatos.

A partir de 1924, como administración del gobierno, se creó el Departamento del Distrito Federal; a cuyo cargo quedó un regente designado por el presidente de la República. El regente sustituyó al otrora gobernador de la ciudad de México, que también era designado por el titular del Poder Ejecutivo. Además, el Distrito Federal fue dividido en trece delegaciones políticas que sustituyeron a los ayuntamientos municipales de elección popular.

Tras la promulgación de la Ley Orgánica del Distrito Federal y Territorios Federales, del 31 de diciembre de 1928 (gobierno de Emilio Portes Gil) se buscó canalizar la participación ciudadana a través de consejos representativos: un Consejo Consultivo en el Departamento Central y uno en cada una de las trece delegaciones políticas.

⁴⁶ *Idem.*

El presidente del Consejo Consultivo fue designado por el regente a sugerencia de las trece organizaciones que lo integraban, que además, nombraron a su respectivo representante: no de la Cámara de Comercio; uno de las Asociaciones de Comerciantes en Pequeño; uno de las Cámaras Industriales; uno de las Asociaciones de Industriales en Pequeña Escala; uno de las Agrupaciones de Dueños de Propiedades Raíces ubicadas en la jurisdicción; uno de las Asociaciones de inquilinos; uno de las Agrupaciones de los Empleados Públicos y Particulares; tres de las Asociaciones Obreras; y, un representante de las Asociaciones de Madres de Familia.

En 1941 se emitió una segunda Ley Orgánica, que no aportó cambios significativos, salvo que redujo el número de delegaciones políticas, de trece a doce. Esta tuvo vigencia durante más de veinticinco años, a pesar de la enorme transformación que vivió en ese lapso el Distrito Federal.

A la par, la cuestión de la democratización del gobierno de la sede de los poderes federales, no fue objeto de debates relevantes por parte de los ciudadanos, las organizaciones sociales o los partidos políticos. Simultáneamente, las sucesivas administraciones gubernamentales no pararon de elogiar la colaboración ciudadana.

A finales de la década de los sesenta, sólo el Partido Acción Nacional, a través de sus diputados, presentó un proyecto de reforma constitucional en el que propuso que el gobierno del Distrito Federal estuviera a cargo del presidente de la República y de un consejo de gobierno de elección popular. El reducido eco que tuvo

esta propuesta revela que el corporativismo oficial contaba entonces con un gobierno verdaderamente amplio.

Si bien es cierto que los gobiernos de Luis Echeverría y José López Portillo introdujeron algunas modificaciones en la legislación del Distrito Federal, que tendieron a que la participación ciudadana adquiriera una mayor concurrencia en la administración del Departamento del Distrito Federal, no menos cierto es que dichos cambios no apuntaron hacia la cuestión de fondo, que seguía siendo la restauración de los derechos políticos de los capitalinos, es decir, la elección directa de sus gobernantes.

Lo que la nueva legislación (nos referimos a la tercera Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal) contempló, fue la creación de nuevos órganos de participación ciudadana, tales como las Juntas de Vecinos, las Asociaciones de Residentes y de los Comités de manzana. Además como complemento de la reforma política de 1977 se instauró un nuevo sistema de participación política en el Distrito Federal con dos mecanismos de nueva creación: el Referéndum y la Iniciativa Popular.

“La reforma política de 1977, amplió el número de fuerzas políticas reconocidas en el escenario nacional. Así, la sucesión presidencial de 1982, fue ocasión propicia para que los distintos partidos políticos incluyeran en sus

plataformas electorales y programas de acción planteamientos tendientes a cambiar el régimen de gobierno del Distrito Federal.”⁴⁷

1.2. Acontecimiento que transformó la Participación Ciudadana en el Distrito Federal: Sismo de 1985

El sismo del 19 de septiembre de 1985 ocurrió a las 7:19 horas y tuvo una intensidad de 8.1 grados en la escala de Richter, con una réplica bastante fuerte en la tarde del día siguiente.

En la Ciudad de México, el movimiento telúrico afectó con mayor poder destructivo a la parte central de la ciudad. Antigua zona lacustre prehispánica, sin duda un espacio muy particular que combina arraigados significados “históricos, simbólicos y culturales con su relevante papel económico, social y político.”⁴⁸

Del universo de viviendas afectadas y población damnificada que dejó el sismo, surgieron las experiencias de participación y organización vecinal para la reconstrucción de la Ciudad de México.

El gobierno, en medio de la crisis, destinó los recursos disponibles para el rescate de las víctimas y la ayuda urgente de los damnificados. Sin embargo, la reconstrucción no hubiera sido posible sin la espontánea participación ciudadana.

⁴⁷ *Idem.*

⁴⁸ MASSOLO, Alejandra, Participación Social, Reconstrucción y Mujer. El Sismo de 1985. Ed. El Colegio de México, México, 1987, p. 21.

A raíz de los sismos de 1985, ciudadanos, agrupaciones civiles, sociales y partidos políticos incrementaron sus reclamos por una democratización del Gobierno de la ciudad de México. El gobierno, por su parte, publicó en el Diario Oficial de la Federación del 19 de junio de 1986, una convocatoria para que la ciudadanía participara en una serie de audiencias públicas de consulta popular sobre la renovación política electoral y la participación ciudadana en el Distrito Federal.

Múltiples vías propositivas resultaron de dicha consulta, pero destacan por su importancia entre otros, cuatro temas: la conversión del Distrito Federal en un Estado más de la Federación, la consiguiente creación del congreso local, el restablecimiento del régimen municipal en el Distrito Federal, así como la necesidad de fortalecer el actual sistema de organización vecinal. “La propuesta máxima de los representantes del partido en el poder fue la de apoyar la creación de un congreso local para el Distrito Federal; en cambio, la oposición toda, centró su demanda en la creación de ‘Estado del Valle de México’ o ‘Estado de Anáhuac’.”⁴⁹

Tiempo después de que se concluyeron las audiencias públicas sobre la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, el Congreso de la Unión conoció tres iniciativas de ley.

La primera, fue presentada por la fracción parlamentaria del Partido Popular Socialista (PPS), el 23 de septiembre de 1986. En la exposición de motivos, el PPS

⁴⁹ PUGA CISNEROS, Arnolfo, *Op. Cit.*

propuso la reforma de los artículos 43 y 44 constitucionales para: “Reestablecer mediante la creación del estado denominado ANÁHUAC, en el territorio que actualmente ocupa el Distrito Federal, los derechos que por tantos años se han conculcado a los habitantes de la capital de la República... La denominación propuesta para el estado que se crea, de acuerdo con nuestra iniciativa, nos parece que tiene plena justificación histórica, ya que Anáhuac nos parece el actual territorio que ocupa el distrito Federal y por extensión, el resto del país.”⁵⁰

La segunda fue una iniciativa de ley presentada conjuntamente por las fracciones parlamentarias de los partidos Acción Nacional, Socialista Unificado de México, Demócrata Mexicano, Mexicano de los Trabajadores y Revolucionario de los trabajadores, el 21 de octubre de 1986, también relativa a la creación del estado de Anáhuac. En esta iniciativa se propuso la reforma a los artículos 43, 44, 74 fracción IV, 89 fracción II y XIV, 92, 104 fracción I, 108 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

También consideraron importantes los proponentes que se conservara la figura del Referéndum como un mecanismo de pronunciamiento de los ciudadanos en torno a los ordenamientos legales relativos al Distrito federal. En su exposición de motivos, los partidos mencionados precisaron: “La iniciativa que presentamos plantea la transformación del Distrito Federal en el Estado de Anáhuac, con lo cual se reestablecerán los derechos constitucionales de la entidad y se devolverá a los ciudadanos sus derechos políticos plenos. Ello implica incluir a este estado como

⁵⁰ *Idem.*

parte integrante de la federación con el artículo 43 constitucional... también proponemos que sea la Cámara de Diputados del Congreso Federal quien designe al ejecutivo estatal provisional, así como otros órganos hasta que funcione plenamente el nuevo estatuto jurídico del estado de Anáhuac.”⁵¹

Por último, la tercera iniciativa constitucional relativa al Distrito Federal fue enviada a la Cámara de Diputados por el presidente de la República en diciembre de 1986, con el propósito de crear la Asamblea del Distrito Federal. Con ella, el titular del Poder Ejecutivo Federal se opuso a la creación de un nuevo estado en el territorio del actual Distrito Federal, por considerar que no tendría viabilidad política, económica y social.

Si bien la iniciativa presidencial fue aprobada por la mayoría de los diputados durante el periodo extraordinario de sesiones de abril de 1987, cabe señalar que los partidos de oposición, que habían centrado su demanda en la creación del estado de Anáhuac, impugnaron el dictamen de las comisiones unidas de gobernación, puntos constitucionales y Distrito Federal y que, finalmente, se retiraron del debate para aprobar la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que obligó a reformar o adicionar los artículos 73, 79, 89, 110, 111 y 127 de la Constitución General de la República, además de derogar la fracción VI del artículo 74. “Esta nueva instancia de representación ciudadana terminó por denominarse Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al promulgarse el decreto de su creación el 10 de agosto de 1987.”⁵²

⁵¹ *Idem.*

⁵² *Idem.*

1.3. Derecho Comparado

1.3.1. Argentina

En el derecho argentino, encontramos que existen un instrumento de Participación Ciudadana, tales como: Audiencias Públicas; Presupuesto Participativo; Petición de Libre Acceso a la Información; Presentaciones en la Banca del Pueblo y; Participación en Comisiones Legislativas.

De los instrumentos indicados anteriormente, llama nuestra atención el denominado “Presupuesto Participativo”, dicho instrumento se lleva a cabo en el municipio de Rosario y consiste es una nueva manera de elaborar el Presupuesto Municipal, a través de la participación directa de la población en la definición de prioridades y la distribución de los recursos existentes. Antes, esto era realizado exclusivamente por funcionarios especializados del Departamento Ejecutivo. Ahora, se incorpora previamente el debate y la aprobación por parte de las vecinas y los vecinos de cada barrio.

Su elaboración respeta ciertas etapas que se dan a lo largo del año en cada uno de los distritos definidos para la descentralización municipal. La discusión se inicia de manera muy amplia y con el planteo de muchas problemáticas barriales, para llegar al final del proceso con la definición de las prioridades de cada distrito.

Estas prioridades deberán ser jerarquizadas por el Municipio en la realización de obras y la prestación de servicios del próximo año.

Para lograr una participación masiva, en cada distrito se realizan varias Asambleas Barriales. Así, en distintos puntos de la ciudad al mismo tiempo, las vecinas y los vecinos de Rosario discuten sus problemas, elevan propuestas y eligen a sus delegadas y delegados para mejorar cada día su calidad de vida.⁵³

1.3.2. Colombia

Los mecanismos de participación política son: el Plebiscito; el Referendo; la Consulta Popular; el Cabildo Abierto y; la Tutela.

De los anteriores instrumentos, podemos mencionar al Cabildo Abierto es un mecanismo de participación que se da en municipios, distritos, localidades, comunas o corregimientos. Cada uno de estos entes territoriales está representado por concejos municipales o distritales o por juntas administradoras locales, que a lo largo de su período de sesiones ordinarias, es decir, a lo largo del tiempo que estén a cargo de la representación de los habitantes de esos sectores), deben dedicar al menos dos sesiones a las peticiones que el pueblo desea que sean analizadas y tenidas en cuenta.

⁵³ Cf. <http://www.rosario.gov.ar/sitio/gobierno/intropresupuesto.jsp>. Fecha de Consulta 17 de agosto de 2003.

Para que el cabildo abierto se pueda realizar, los habitantes del sector (representados en por lo menos una cantidad de cinco por mil del total del censo electoral de la zona, municipio etc.) deben presentar, con quince días de anticipación al comienzo del período de sesiones, una petición sustentada para realizar un cabildo abierto (por ejemplo: si el censo electoral de la zona es de 1.000.000 de personas, es necesario que por lo menos 50.000 personas, representadas por medio de firmas, suscriban la petición de que se realice un cabildo abierto).

En el Cabildo Abierto se tratan temas de interés que involucran a la comunidad, como por ejemplo la construcción de una calle, el arreglo de un parque, etc. En el caso de que se presenten ante una misma entidad o corporación un gran número de solicitudes para realizar un cabildo, el orden en el que tales peticiones se presentaron ante la secretaría será el que se mantendrá a la hora de llevar a cabo dichos cabildos.

En un Cabildo Abierto, dada la gran cantidad de gente que puede llegar a asistir (toda la comunidad puede hacer parte de la reunión), se nombra un vocero del grupo para que exponga la solicitud (cualquier miembro de la comunidad puede ser vocero si se inscribe ante la secretaría con mínimo tres días de anticipación antes de la fecha en que se llevará a cabo el cabildo y expone por escrito una muestra de lo que pretende decir en su intervención).

Una vez realizado el Cabildo Abierto, la corporación o entidad responsable tiene una semana para dar respuesta a la comunidad por medio de los voceros que los representaron. Esa respuesta se dará en una audiencia pública y, en caso de que el cabildo trate temas de carácter económico, como presupuestos e inversiones, el presidente de la entidad deberá explicar y sustentar el orden en que se van a tener en cuenta los proyectos para la repartición de dineros.⁵⁴

1.3.3. España

En el derecho español existen diversos mecanismos de participación ciudadana, entre los cuales se encuentran: fondo para la participación ciudadana; Comisión Ciudadana de Lucha contra la Corrupción; Consejo Nacional Transparente; Quejas y Reclamos; Veedurías Comunitarias; Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción; Veedurías Ciudadanas; Red Nacional de Información al Ciudadano; Sistema de recepción de quejas y denuncias SIREQ y; Oficina de Quejas y Reclamos DAFP.

De los anteriores instrumentos, podemos señalar a las Veedurías Ciudadanas, que son asociaciones de ciudadanos que buscan proteger el interés público mediante

⁵⁴ Cf. <http://www.lablaa.org/ayudadetareas/politica/poli45.htm>. Fecha de consulta 24 de agosto de 2003.

la participación, las investigaciones y estudios, la denuncia y las recomendaciones constructivas.

Las Veedurías existen por la sola voluntad de un grupo de ciudadanos, sin importar el número de miembros, que deciden constituirse como veeduría. También pueden ser convocadas por entidades públicas.

Los principios y objetivos de las Veedurías son los siguientes: Difundir a la opinión pública las principales conclusiones de sus acciones; para esto es muy importante asociar a la veeduría al mayor número de medios de comunicación posible; Realizar denuncias ante las autoridades competentes sobre las irregularidades que se encuentren; Hacer recomendaciones a la entidad o funcionario responsable.

Lo anterior bajo los siguientes principios:

- 1.- Independencia Política. Aunque en una democracia es fundamental la oposición política, las veedurías, deben guardar distancia de partidos o intereses políticos o electorales. No hacerlo es condenar al fracaso su función por pérdida de credibilidad.
- 2.- Transparencia en todas sus acciones.

3.- Respeto por la gestión pública. El buen trato al servidor público, la presunción de inocencia y la creencia en las instituciones, son indispensables para una actuación democrática y constructiva.

4.- Pluralidad. Entre mas diversos sean los actores o miembros, más legítima será la veeduría.

5.- Legalidad. Las herramientas constitucionales y legales son suficientes y representan medios legítimos de actuación para ejercer el derecho y el deber de participar.⁵⁵

1.3.4. Nicaragua

En Nicaragua, los instrumentos de participación ciudadana son los siguientes: la Iniciativa Ciudadana de Normas en los ámbitos Nacional, Regional Autónomo y Municipal; la Consulta Ciudadana de Normas en su fase de dictamen en los ámbitos Nacional, Regional Autónomo y Municipal; las Instancias Consultivas para la Formulación, Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas en los Ámbitos Nacional, Regional Autónomo y Municipal; Las Asociaciones de Pobladores y las Organizaciones Sectoriales en el Ámbito Municipal y; la Consulta Popular en el Ámbito Municipal.

⁵⁵ <http://www.sinprogov/veedditritl/index.htm>. Fecha de consulta 24 de agosto de 2003.

De los instrumentos antes señalados, podemos subrayar las Asociaciones de Pobladores son organizaciones comunitarias para la participación de los pobladores que tienen como fin el desarrollo humano sostenible en la circunscripción municipal.

Son de carácter solidario, sin fines de lucro y en su seno no pueden representarse intereses de partidos políticos o grupos religiosos, ni sus directivos actuar en el ejercicio de sus cargos como representantes de los intereses de éstos.

Las Asociaciones de Pobladores serán reconocidas como Personas Jurídicas en el ámbito municipal, con el sólo registro de su Acta Constitutiva ante el Secretario del Concejo Municipal, el que emitirá las Certificaciones respectivas.

Las Asociaciones establecerán acuerdos de trabajo amplios con el Gobierno Municipal mediante un Convenio que determine sus derechos, deberes y responsabilidades ante el Gobierno Municipal y la comunidad que representan. Las Asociaciones de Pobladores, en acuerdo con el Gobierno Municipal, podrán gestionar, ejecutar o prestar obras, proyectos y servicios públicos de incidencia en el barrio o comarca de su jurisdicción.

Las Asociaciones de Pobladores tendrán como finalidad:

1.- Promover el desarrollo social y económico y llevar a cabo actividades de interés común en su comarca o barrio.

- 2.- Representar a los vecinos de su unidad territorial ante las autoridades municipales y ante el Comité de Desarrollo Municipal.
- 3.- Presentar Iniciativa de Ordenanza y/o Resolución del Concejo Municipal.
- 4.- Ayudar a preservar la identidad y cultura locales y fomentar la educación cívica de la comunidad;
- 5.- Contribuir en las labores de protección del medio ambiente y de mejoramiento de las condiciones higiénico-sanitarias de la comunidad;
- 6.- Integrarse y cooperar en las labores de prevención y auxilio en situaciones de emergencia y catástrofes.⁵⁶

⁵⁶ Cf. http://www.sdnnc.org.ni/participacion_ciudadana/anteproyecto_ley5.htm. Fecha de consulta 02 de septiembre de 2005.

CAPÍTULO II

ELEMENTOS TEÓRICOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

2.1. Justificación

Para comprender el por qué de la importancia de la participación ciudadana y de los instrumentos para llevarla a cabo, es necesario que profundicemos en los conceptos jurídicos que consideramos son fundamentales para lograr nuestro objetivo, y que a continuación se estudian:

2.1.1. Ciudadano y Ciudadanía

El capítulo IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se ocupa de lo referente a los ciudadanos, sus prerrogativas y obligaciones.

En el artículo 34 constitucional, se indica quiénes son considerados ciudadanos, dicho precepto a la letra dice:

Art. 34.- “Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

I.- Haber cumplido 18 años, y

II.- Tener un modo honesto de vivir.

El vocablo ciudadano derivada de *cité*; y del latín *civitas*, hombre libre y natural o vecino de una ciudad antigua o de los estados modernos que es sujeto de derechos políticos y que interviene, ejercitándolos, ya sea en el cuadro de las instituciones de gobierno mediante el poder electoral ya en el cuadro del gobierno directo mediante la asistencia a las asambleas populares, o en el cuadro del gobierno semidirecto mediante el juego del referéndum, la consulta pública, el veto popular, la iniciativa popular o el recall de las decisiones judiciales.⁵⁷

Por su parte, la palabra ciudadanía proviene del latín *civitas*, que fue la organización jurídico-política de los romanos. Se puede afirmar, ante todo, que la ciudadanía indica la cualidad genérica de los ciudadanos; entendiéndose por ciudadano etimológicamente, la pertenencia de un individuo al grupo social estructurado políticamente.

Se puede sostener que la ciudadanía es el vínculo jurídico y predominantemente político que relaciona a un individuo con un Estado. De manera más amplia y clara podemos sostener que ciudadanía es la cualidad jurídica que tiene toda persona física, que le permite participar en los asuntos políticos de su Estado; básicamente en el proceso democrático de designación de los funcionarios públicos de su elección y en el ejercicio de las atribuciones fundamentales de los órganos del propio Estado.

⁵⁷ <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/otras/diccjur/dicc.2a.htm#ta18>. Fecha de consulta 01 de octubre de 2003.

El Diccionario Jurídico Mexicano, refiere que la ciudadanía posee las siguientes características:

Cualidad jurídica. La ciudadanía existe como un concepto fundamental del Estado, mismo que sólo se explica y justifica si actúa conforme al derecho. La ciudadanía actúa en efecto, en una categoría jurídica, de derecho constitucional, para ser a. En este punto se distingue ciudadanía no sólo de la nacionalidad, *strictu sense*, sino también de la 'estabilidad' o nacionalidad jurídica...

Es cualidad propia de las personas físicas. En este punto también se advierte la juricidad del concepto en estudio y la diferencia específica sentida. Pueden y de hecho son nacionales, tanto personas como objetos. La estabilidad la ostentan, por resolución jurídica, básicamente las personas y accidentalmente objetos predeterminados y de aquellas pueden ser estatales tanto personas físicas como las colectivas. Así, los sindicatos, los partidos políticos, las sociedades, tienen estatalidad. En cambio, única y exclusivamente los humanos pueden obtener ciudadanía y ejercitar las prerrogativas y deberes que son inherentes. De tal modo que para tener ciudadanía se debe antes poseer estatalidad, sin que el hecho o circunstancia de ser estatal conlleve al propio tiempo el signo de la ciudadanía. Más claro y contundente, todo ciudadano mexicano es estatal de nuestra República, pero no todo mexicano es ciudadano de la misma. La exclusividad de su reconocimiento a las personas físicas se explica por su contenido y finalidad.

Cualidad jurídica para intervenir en la política. He aquí su teleología, la finalidad de la ciudadanía. Quienes disfrutan de ella, y sólo ellos, pueden participar en la política, en la lucha por el poder, razón de más para limitarla a los estatales; se protege así al Estado de intervenciones extranjeras, se salvaguarda su autodeterminación y se garantiza la inalienabilidad de la soberanía.

La ciudadanía, en efecto, es la capacidad o reconocimiento jurídico para intervenir en la política. Ésta requiere de madurez o independencia de criterio; por ello de la misma son excluidos muchos individuos que pese a ser estatales físicos, no se les atribuye las dotes apuntadas.

La ciudadanía es un instrumento para la democracia; y ésta puede realizarse por y para los humanos; es el poder del pueblo, y a éste lo integran seres de la razón. La democracia es tarea política. De ahí que la conclusión si la democracia es de humanos, su medio, la política, se reserve también para los seres pensantes.

Designación de funcionarios y ejercicio de atribuciones públicas. Los medios de participar en el política son diversos. Corresponde al derecho permitir su desarrollo conforme a sus postulados, ofrecer a los contendientes –individuos o grupos- un medio pacífico para confrontar sus ideas y filosofías, evitar derramamientos de sangre, tomas arbitrarias de poder e inseguridad para la población. Por ellos se ha sostenido que el derecho constitucional es el esfuerzo jurídico de encuadrar la lucha por el poder, esto es, de enmarcar a la política.⁵⁸

⁵⁸ Cfr. Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo I, 10ª ed., Ed. Porrúa, México, 1997, p.p. 408-409.

Los conceptos ciudadanos y ciudadanía con frecuencia se confunden, aunque tienen significados y consecuencias diferentes. “El ciudadano es el sujeto, titular directo de una serie de derechos, obligaciones y prerrogativas, sin cuya existencia real y física no puede ejercerse ninguno de los derechos que conforman el conjunto que derivan de la ciudadanía.”⁵⁹

La calidad de ciudadano es condición jurídico político básica para el hombre dentro del Estado; en tanto que, la ciudadanía, es la suma de prerrogativas a cuyo ejercicio se accede por el derecho de ser ciudadano, nacional del Estado y haber cumplido la edad requerida. En consecuencia, el ciudadano siempre es una persona y el hecho de que el orden jurídico constitucional le reconozca y atribuya esta calidad, deviene condición necesaria para que a tal individuo se le concedan para ejercerlos, por extensión legal, todos los derechos, prerrogativas y obligaciones de la ciudadanía. La ciudadanía indica la cualidad genérica que se atribuye a los ciudadanos y tiene claras diferencias conceptuales con la nacionalidad.

Esta última calidad la pueden ostentar las personas físicas o morales y por ser expresiva del vínculo que se genera entre el Estado y sus miembros, implica y condiciona, de una parte la sumisión a la autoridad y el cumplimiento obligatorio de la ley y, de otra, la potestad activa del ejercicio de los derechos.

⁵⁹ <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/otras/diccejur/dicc.2a.htm#18>. Fecha de consulta 01 de octubre de 2003.

2.1.2. Representación Política

“El vocablo representación proviene del latín *representatio-ōnis*, que es la acción y efecto de representar. Conjunto de personas que representan a una entidad, colectividad o corporación. Representar deriva del latín *repraesentare*; Hacer presente una cosa con palabras o figuras que la imaginación retiene. Informar, declarar o referir.”⁶⁰

En sentido formal, es representación la función que realiza determinado sujeto a nombre de otro u otros, como es el caso de los diputados y senadores. En sentido material son representantes de quienes les autorizaron a decidir por ellos o sea el pueblo o comunidad que los eligió para que actuaran por ellos.

La representación política la detentan o legítimamente ejercen los partidos políticos; éstos, son base para el proceso de integración, recogen el sentir político, económico y social de la población ayudando en la estabilidad del gobierno y sirven como canal de comunicación entre el gobierno y los gobernados.

⁶⁰<http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/otras/diccjur/dicc.2a.htm#ta20>. Fecha de consulta 01 de octubre de 2003.

Dentro del sistema presidencialista, en nuestro país la Constitución preceptúa en el artículo 39 que: "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno." Se entiende, por ende, que debe de haber un vínculo entre los gobernados y gobernantes, y así lo establece el artículo 41, que se refiere a la creación de partidos políticos y su normatividad.

La representación es el fenómeno por el cual la Nación a través de técnicas diversas, principalmente la elección, designa a cierto número de ciudadanos para que, ante la imposibilidad de hacerlo por sí misma, participen en la creación de la voluntad estatal.

“Existen tres grandes concepciones acerca de la naturaleza de la representación política.

La teoría del mandato imperativo considera al representante como un procurador sometido y limitado por instrucciones de sus representados. El representante no tiene voluntad propia, sino que es exclusivamente el medio a través del cual los representantes expresan su voluntad política. Es la visión contractual y privatista de la representación política.

La teoría organicista alemana sostiene que los representantes son un órgano del Estado. Desde esta perspectiva el pueblo y el parlamento o congreso son órgano

del Estado. El pueblo como órgano primario y en su función de cuerpo electoral, tiene como principal objetivo crear al parlamento, éste deviene así, órgano secundario del Estado, representa al pueblo de manera inmediata y su actividad es considerada como voluntad del pueblo.

La teoría clásica de la representación, de acuerdo al representante no está limitado por ninguna clase de mandato, es independiente de sus representados, no precisa ningún distrito o circunscripción electoral en particular, sino que es representante de toda la Nación, los representantes son pagados por el Estado. No existe ningún tipo de responsabilidad entre representante y representado, salvo la política. El representante crea y no meramente repite la voluntad de la Nación.⁶¹

Gutiérrez Salazar afirma que “Actualmente hay doctrinas de Derecho público que explican la representación política con base en posiciones alejadas del Derecho privado y encuentran su fundamento en la necesidad de dotar al Estado de un cuerpo de representantes que ejerza el poder social en beneficio de todos.”⁶²

2.1.3. Democracia

(Del griego *demos*, pueblo, y *kratos*, fuerza, poder, autoridad.) Doctrina política según la cual la soberanía pertenece al conjunto de los ciudadanos –principio que enuncia la frase célebre: el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo;

⁶¹ *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo IV, *Op. Cit.*, p. 2804.

⁶² GUTIÉRREZ SALAZAR, Sergio Elías, “Democracia y Representación Política”, *Revista de Teoría y Praxis Administrativa*, vol. 1, num. 3, 1987, julio-septiembre de 1987.

régimen político caracterizado por la participación de los ciudadanos en la organización del poder público y en su ejercicio.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el inciso a) de su artículo 3º, define a la democracia como: “un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo...”

En acepción moderna y generalizada, democracia es el sistema en que el pueblo en su conjunto ejerce la soberanía y, en nombre de la misma, elige a sus gobernantes.

Pero, es bastante difícil determinar el contenido de la democracia; en efecto, la palabra se presta a muchas interpretaciones, y se ha vuelto un término de prestigio: todo régimen se autocalifica como democracia. “Dicho de otro modo, al parecer la democracia no tiene enemigos, sino que suscita adeptos fervorosos en todo el planeta; así es como, hoy en día, tenemos la democracia liberal u occidental y sus matices, la socialista de la Europa del Este y sus variantes, la popular de Asia, la folklórica africana, bastante *sui generis*, y la inevitable ‘democracia militar’ que surge, arraiga y prospera en muchos puntos del globo.”⁶³

Montesquieu señala al respecto que, “en la democracia, se fundan y se originan en el principio de igualdad, aunque ésta parezca suprimida por mayores servicios o talentos superiores.”⁶⁴

⁶³ Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo II, *Op. Cit.*, p. 892.

⁶⁴ MONTESQUIEU, Del Espíritu de las Leyes, 10ª ed, Ed. Porrúa, México, 1995, p. 31.

Sobre la especie, Robert Dahl, señala que la democracia, a pesar de sus imperfecciones ofrece las siguientes ventajas:

La democracia ayuda a evitar el gobierno de autócratas crueles y depravados; la democracia garantiza a sus ciudadanos una cantidad de derechos fundamentales que los gobiernos no democráticos no garantizan ni pueden garantizar; la democracia asegura a sus ciudadanos un ámbito de libertad personal mayor que cualquier alternativa factible a la misma; la democracia ayuda a las personas a proteger sus derechos fundamentales; sólo un gobierno democrático puede proporcionar una oportunidad máxima para que las personas ejerciten la libertad de autodeterminarse, es decir, que vivan bajo las leyes de su propia elección; solamente un gobierno democrático puede ofrecer una oportunidad máxima para ejercitar la responsabilidad moral; la democracia promueve el desarrollo humano más plenamente que cualquier alternativa factible; sólo un gobierno democrático puede fomentar un grado relativamente alto de igualdad política.; las democracias representativas modernas no se hacen la guerra entre sí. y; los países con gobiernos democráticos tienden a ser más prósperos que los gobiernos con países no democráticos.⁶⁵

Una vez que hemos comprendido el significado, alcances y ventajas de la democracia, es necesario abundar respecto de la democracia semidirecta, que es aquella “locución con la cual se identifica al sistema político en que la participación ciudadana en la formación de la voluntad del Estado”⁶⁶, se produce indirectamente –a

⁶⁵ DAHL, A. Robert, *La Democracia una Guía para los Ciudadanos*, Ed. Taurus, 1999, Madrid, p. 72.

⁶⁶ *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo II, *Op. Cit.*, p. 894.

través de sus representantes políticos- y también en forma directa –mediante los instrumentos de participación ciudadana.

Por lo anterior, la democracia semidirecta supone además de la existencia de un sistema representativo, la participación ciudadana, ya sea de manera espontánea, o respecto de las decisiones de sus representantes.

En tales consideraciones, podemos concluir que la participación ciudadana es una forma de democracia semidirecta, cuyo funcionamiento señalaremos en el siguiente capítulo.

2.1.4. Igualdad

La idea de la igualdad ha sido, desde antiguo, una exigencia ética fundamental que ha preocupado profundamente a la ciencia política, a la filosofía moral, a la filosofía política, así como a la dogmática jurídica y a la filosofía del derecho.

La idea de la igualdad dentro del mundo del derecho puede ser considerada en dos aspectos fundamentales: como una ideal igualitario; y como un principio de justicia. Estos dos aspectos de la idea igualdad aparecen, en la noción de garantía de ‘igualdad’ propia de la dogmática constitucional.

La idea igualitaria, está asociada con las instituciones republicanas y democráticas, en las cuales la participación igualitaria es condición indispensable. La idea de igualdad ha sido considerada desde la antigüedad clásica, condición de la democracia –ideal político del mundo moderno-. La igualdad, sin embargo, no es la única exigencia que reclama el ideal democrático. Los problemas particularmente afectan la organización del Estado. Garantizar la participación igualitaria los ciudadanos en el gobierno del Estado, el acceso igualitario a la administración de justicia, compensar las desventajas materiales, determinar las relaciones, la libertad y la igualdad son problemas que preocupan profundamente a la dogmática constituciones.

La igualdad, por otro lado, es considerada elemento fundamental de la justicia. En efecto, la justicia únicamente puede existir entre personas que son tratadas de la misma manera en las mismas circunstancias y cuyas relaciones en tales circunstancias, son gobernadas por reglas fijas.

El requerimiento de igualdad no significa ‘lo mismo para todos’. El requerimiento igualitario de la justicia significa que, por un lado, los iguales deben ser tratados igual y por otro, los desiguales deben ser tratando teniendo en cuenta sus diferencias relevantes. Los corolarios de la igualdad son la imparcialidad y la existencia de reglas fijas. La justicia requiere imparcialidad en el sentido de que la discriminación o el favor en el trato de individuos es hecho sólo en virtud de circunstancias relevantes.

El artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé a la igualdad como principio y garantía de la misma, al señalar que:

“...Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas...”

Sobre la especie el Diccionario Jurídico Mexicano señala que la igualdad que garantiza el orden jurídico a los hombres no significa siempre que éstos tengan siempre los mismos derechos y facultades. La igualdad así considerada es jurídicamente inconcebible: es prácticamente impensable que a los hombres se les impusieran las mismas obligaciones y tuvieran los mismos derechos sin hacer ninguna distinción entre ellos. La igualdad jurídica no es esencialmente diferente de la idea de igualdad como condición de justicia. El principio de la igualdad jurídica no significa sino que en las relaciones jurídicas no deben hacerse diferencias de trato sobre la base de ciertas consideraciones bien determinada. Este es un aspecto importante en la idea de la igualdad jurídica, si el orden jurídico contiene una fórmula proclama la igualdad de los individuos, pero sino se precisa que tipo de diferencias no deben hacerse, entonces la fórmula de la igualdad jurídica, sería normativamente superflua. Establecer la igualdad jurídica significa que las instituciones que crean y aplican el derecho no pueden tomar en consideración en el

trato de individuos, diferencias excluidas por el orden jurídico; los órganos de aplicación sólo pueden tomar en consideración, en el trato de individuos, diferencias excluidas por el orden jurídico; los órganos de aplicación sólo pueden tomar en consideración las diferencias ‘aceptadas’ o recibidas’ por las normas en un orden jurídico.⁶⁷

2.1.5. Soberanía

(De soberano. Del Latín *superanus, super*: sobre, encima.). Nuestra actual Constitución al igual que su antecesora de 1857, se ocupa de la idea de soberanía después de hacerlo de las garantías individuales, de la nacionalidad y de la ciudadanía.

El artículo 39 constitucional, a la letra dice:

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

La soberanía, de acuerdo con Jellinek, no es la omnipotencia del Estado. Es un poder jurídico y por eso mismo un poder sometido al derecho. Tomada en su

⁶⁷ Cfr. Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo III, *Op. Cit.*, p.p. 1609-1611.

acepción exacta, dice Carré de Malberg, la soberanía designa, no el poder, sino una cualidad del poder del Estado. La soberanía es el grado supremo al que puede acceder ese poder, supremo en el sentido de no reconocer otro poder jurídicamente superior a él, ni igual a él dentro del mismo Estado. Cuando se dice que el Estado es soberano, debe entenderse que, en la esfera de su autoridad, en la competencia que está llamado a ejercer por finalidad, que es el bien público, él representa un poder que no depende de ningún otro poder, ni es igualado por ningún otro dentro de su territorio. Los aspectos interno y externo, sin embargo, no constituyen dos soberanías: la soberanía es una sola y se resume en que, únicamente desde el punto de vista jurídico, es un poder independiente en relación a los demás estados y supremo dentro del propio Estado.

Existe igualmente la doctrina que afirma que no hay Estado sin soberanía, como la sustentada por Del Vecchio, y por Le Fur. Este afirma: "Retirar del Estado ese elemento esencial es caer en la imposibilidad de establecer una distinción precisa entre él y las comunidades políticas inferiores." Sin embargo, para otros la soberanía no es una cualidad esencial del Estado, pues hay estados sin soberanía, como, por ejemplo, los estados miembros de un Estado Federal.

Rousseau, señala que no siendo la soberanía sino el ejercicio de la voluntad general, no puede enajenarse nunca, y por la misma razón que la soberanía no es enajenable, también es indivisible, porque la voluntad es general o no lo es; es la del

cuerpo del pueblo o solamente de una parte de él. En el primer caso, ésta voluntad declarada es un acto de soberanía y tiene fuerza de ley; en el segundo, no es sino una voluntad particular.⁶⁸

La concepción jurídica de la soberanía, corresponde a la teoría de la representación nacional inventada por la Asamblea Constituyente durante la Revolución Francesa. Esta concepción se funda en la idea de que la soberanía no pertenece indivisa a los ciudadanos, sino a la nación, es decir, a la colectividad de ciudadanos considerada como un ser real distinto de los individuos que la componen.

La idea de la soberanía nacional lleva al mandato representativo, mediante el cual la nación se hace representar en ejercicio del poder electoral, que ella atribuye sólo a quienes considera más dignos o más aptos. Esta concepción de la soberanía permitió a la burguesía reafirmar sus derechos censatarios e impedir a las masas populares conquistar el poder mediante el sufragio. Con el paso del tiempo, aún prevaleciendo el criterio jurídico de la soberanía, triunfó el principio del sufragio universal, más cercano a la concepción democrática de Rousseau. Otro efecto de la idea jurídica de la soberanía que implica electorado-función y mandato representativo, consiste en trasladar la verdadera soberanía de la nación al parlamento, que es el órgano del Estado que representa jurídicamente al cuerpo nacional.

⁶⁸ Cf. ROUSSEAU, Jean-Jacques, El Contrato Social, s.e., Ed. Altaya, Barcelona, 1988, p. 25-26.

El Estado es la personificación jurídica de una nación: es el sujeto y el soporte de la autoridad pública. Lo que constituye en derecho una nación, es la existencia, en esta sociedad, de hombres con una autoridad superior a las voluntades individuales. Esta autoridad, que naturalmente no reconoce poder superior o concurrente en cuanto a las relaciones que ella regula, se llama soberanía. Esta tiene dos ángulos: la soberanía interior, o el derecho de mandar a todos los ciudadanos competentes de la nación y a todos los que residan sobre el territorio nacional; y la soberanía exterior, o el derecho de representar a la nación y de personificarla en sus relaciones con los otros estados.

El Estado, persona moral, es la personificación jurídica de la nación, cuyo atributo fundamental es la soberanía. Esta es poder de mando, voluntad de la nación y, en consecuencia, la soberanía es: un poder de querer; un poder de dominación supremo y; un poder de dominación independiente y autónomo.

La soberanía nacional de los estados subsiste como ideología y como institución jurídica, pero su eficacia es más que nada el producto de un reconocimiento universal al derecho de los pueblos a crear sus estados y gobernarse a sí mismos. En el pasado, la soberanía llegaba hasta el alcance espacial de una bala de cañón. Hoy, se reconoce a la soberanía como un hecho sociológico que es fundamento de la convención ética universal de respeto moral a los pueblos y a su autodeterminación. La base moral del Derecho Internacional de igualdad jurídica de

los estados, que es una forma de expresar la soberanía, es hoy más poderosa que cualquier arma destructiva, lo cual explica que instituciones como el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, dominado por la hegemonía de los miembros permanentes, logre menos legitimidad que el más leve reclamo de respeto a su soberanía del país más débil del planeta.⁶⁹

2.1.6. Justicia

El Diccionario Jurídico Mexicano, señala que la justicia “proviene del latín *justitia*, que a su vez proviene de *jus*, que significa lo ‘justo’.”⁷⁰

Kelsen señala que “la justicia es en primer lugar una cualidad posible, pero no necesaria, de un orden social que regula las relaciones mutuas entre los hombres. Sólo secundariamente es una virtud humana, ya que un hombre es justo si su conducta se adecua a las normas de un orden social supuestamente justo.”⁷¹

Así mismo, señala que el derecho es la ciencia que tiene como objetivo discernir lo justo de lo injusto. Le interesan por tanto, no la justicia como virtud moral o de la voluntad, sino los criterios conforme a los cuales es posible realizar ese

⁶⁹ Cfr. <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/otras/diccjur/dicc.2a.htm#36>. Fecha de consulta 01 de octubre de 2005.

⁷⁰ Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo III, *Op. Cit.*, p.p. 1904-1905.

⁷¹ KELSEN, Hans, ¿Qué es justicia?, s.e., Ed. Planeta-De Agostini, Barcelona, 1993, p. 35-36.

discernimiento. Por eso resulta más claro del contenido y objeto de esta disciplina el nombre de jurisprudencia que el de derecho.

Por su parte Rafael De Pina, señala que la justicia es “disposición de la voluntad del hombre dirigida al reconocimiento de lo que a cada cual es debido o le corresponde según el criterio inspirador del sistema de normas establecido para asegurar la pacífica convivencia dentro de un grupo social más o menos amplio... El sentimiento de justicia es común a todos los hombres. Tradicionalmente ha sido considerada como el valor jurídico por excelencia.”⁷²

El pensamiento griego anterior a Sócrates vinculaba la idea de justicia a la de orden: es injusto cuanto vulnera o desequilibra el orden a que pertenece. Platón moralizó su concepto al considerarla como un bien -superior, incluso a la felicidad- y una virtud. Tanto él como Aristóteles vieron en la justicia una función primordial del poder político.

El Diccionario Jurídico Espasa señala al respecto que los juristas romanos entendieron la justicia, en principio, de manera marcadamente subjetiva. Partiendo de que lo justo (*iustum*) era lo que se acomodaba al derecho (*ius*), reputaban justa la voluntad de acatarlo. Sobre esta voluntad, de ser perseverante, construyeron el concepto de justicia. Así dijo Ulpiano que tal es la constante y perpetua voluntad de dar a cada uno su derecho, es decir, lo suyo.

⁷²DE PINA, Rafael, Diccionario de Derecho, 29ª ed, Ed. Porrúa, México, 2000, p. 344.

Esta postulado (*suum cuique tribuere*), junto con otros dos (*honeste vivere* - vivir honestamente- y *alterum non laedere* -no dañar a los demás-) constituía para los juristas romanos el fin esencial del derecho. Naturalmente, en toda esta concepción subyace la impresión de las fronteras entre norma jurídica (*ius*), norma moral (*boni mores*) y norma religiosa (*fas*), problema que afectará para siempre al concepto de justicia. Sin embargo, el legado de Roma a este respecto fue decisivo: vinculó las ideas de derecho y de justicia y trazó una definición de ésta (dar a cada uno de lo suyo) que ha prevalecido sustancialmente a lo largo de los siglos.⁷³

El pensamiento cristiano abordó la cuestión de la justicia, aunque en la Biblia dicho concepto se refiere, en general, a la fidelidad del hombre a la Alianza y, en definitiva, a la santidad.

Todo ello no ha sido obstáculo para que dicho pensamiento haya estudiado y ensalzado la importancia esencial de la justicia en el sentido que aquí nos interesa, y ello desde los puntos de vista teológico -como virtud-, filosófico y jurídico.

La justicia es principio superior a que debe atenerse la ley positiva emanada de la autoridad comunitaria, y la finalidad de esta ley debe ser el bien común.

⁷³ Cfr. Diccionario Jurídico Espasa, s.e., Ed. Espasa-Calpe, Madrid, 2001, p. 489.

2.2. Sufragio Universal como Derecho y Deber Jurídico de los Ciudadanos

A través del derecho los ciudadanos intervienen en la vida política del país, ya sea creando al Estado, conformando al gobierno o eligiendo a sus representantes y al programa político de conformidad al cual se debe gobernar al país.

En la mayoría de los países el establecimiento del sufragio universal se ha visto precedido por un periodo más o menos largo durante el cual el ejercicio de los derechos políticos se limitó por razones de edad, sexo, color, analfabetismo, riqueza, estado social, religión, etc.

Por lo que se refiere a nuestro medio, cabe señalar que nuestra historia constitucional pone de manifiesto que la universalización del sufragio no es producto de un estudio de gabinete; sino que el resultado de una serie de luchas que se han proyectado a través del tiempo.⁷⁴

En efecto, durante el Congreso Constituyente de 1856-1857, el grupo conservador propuso que se limitara el derecho de sufragio a aquellos que pudieran leer y escribir. El diputado Peña y Ramírez combatió la propuesta por considerar que contrariaba los principios democráticos, ‘ya que las clases indigentes y menesterosas no tienen ninguna culpa, sino los gobiernos que con tanto descuido han visto la instrucción pública’. Desde entonces hasta nuestros días el sufragio es universal e igual, pues no se reconoce la existencia de votos calificados.

⁷⁴ *Cfr. Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo IV, *Op. Cit.*, p. 3261.

Otra medida tendiente a ampliar el cuerpo electoral se operó con la promulgación de la Constitución de 1917, ya que se dispuso en el artículo 34 que tendrían la calidad ciudadana los mexicanos de 21 años que tuvieran un modo honesto de vivir. No obstante que, con apoyo en el artículo que se comenta, las mujeres podían reclamar el que se le reconocieran sus derechos políticos, la permanencia de usos y costumbres del pasado determinó que durante toda la primera mitad del siglo pasado no votaran. Así, con el propósito de subsanar esta irregularidad y a partir de la consideración de que la mujer ha sido, es y seguirá siendo copartícipe del destino del país, en el año de 1953 se modificó el texto constitucional y se precisó la igualdad de los nacionales de ambos sexos.

El voto, conforme a lo dispuesto por nuestra Carta Magna, es al mismo tiempo una prerrogativa y una obligación del ciudadano, tal como lo señala en los artículos 35 y 36, que al respecto indican:

“Art. 35.- Son prerrogativas del ciudadano:

I.- Votar en las elecciones populares;...”

“Art. 36.- Son obligaciones del ciudadano de la República:

...III.- Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley;...”

En torno a esta cuestión conviene señalar que el sufragio es al mismo tiempo un derecho político y un arma para defender intereses legítimos de personas o de

grupo de personas, que tienen intereses de todo orden que son concernientes al aspecto moral, legal o económico.

En este orden de ideas, se puede decir que el sistema político mexicano descansa sobre el principio de que, el sufragio es universal y que la voluntad ciudadana debe expresarse en forma individual, por medio de voto libre y directo, es decir, sin que se ejerza presión ni intervenga intermediario alguno.

Con base en las consideraciones formuladas se puede afirmar que la ciudadanía debe votar en las consultaciones electorales porque de lo contrario estará negando la conquista de uno de los más significativos derechos. Asimismo se puede decir que se debe votar porque al hacerlo el ciudadano además de escoger un programa político a través del cual desea que se gobierne el país, refrenda, confirma y actualiza su decisión de que la democracia sea la norma básica de gobierno.

En cambio, no votar significa menospreciar por los derechos ciudadanos, preferencia por otras formas de gobierno y oposición al fortalecimiento democrático que procuran los actos que configuran el proceso de la reforma política.

Por su parte, el jurisconsulto Francisco Porrúa señala que “el sufragio es la forma de dar a conocer la opinión de los ciudadanos, que se considera infalible, para designar a los gobernantes por medio del voto.”⁷⁵

⁷⁵ PORRÚA PÉREZ, Francisco, Teoría del Estado, 30ª ed., Ed. Porrúa, México, 1998, p. 485.

Los atributos del voto actualmente son los siguientes: universal; directo; libre y; intransferible.

José Wonderberg señala que esos atributos intentan que la comunidad se exprese de manera libre, individualizada, sin exclusiones ni presiones, convirtiendo a cada ciudadano en idéntico a los demás, de tal suerte que los votos sean los encargados de asignar los diversos cargos de representación y gobierno.

El voto adquiere pleno significado en los sistemas democráticos, en los cuales los ciudadanos eligen a sus autoridades entre diferentes opciones que se presentan en competencia. Se trata entonces de una fórmula para que la pluralidad de opciones existentes puedan expresarse y reproducirse al tiempo que compiten de manera pacífica e institucional por la adhesión de los ciudadanos, que son los que tienen la última palabra.

Esto que hoy vemos como una realidad o como una aspiración prácticamente compartida por todos es fruto de una larga y compleja construcción política-cultural que tuvo que enfrentarse a privilegios y exclusiones de diversos tipos y que no pretende negar los conflictos sociales y políticos, pero que aspira a ofrecerles un cause para que los mismos se procesen de manera pacífica con la participación de todos los ciudadanos.

La ley en nuestro país reconoce como un derecho ciudadano básico el votar y ser votado y el de organizarse con fines políticos, de tal suerte que debe ser la Participación Ciudadana la que decida quiénes deben gobernar y quiénes legislar

El voto así planteado ha dejado de ser una ofrenda o una promesa de carácter religioso para convertirse en un instrumento fundamental para que una comunidad decida entre las diversas plataformas políticas que la cruzan e integran. Es la forma por antonomasia para que las diferencias puedan hacerse públicas y ventilarse, para que los proyectos divergentes puedan confrontarse, pero sobre todo, para que los ciudadanos –sin importar sus diferencias de cualquier índole- tengan la última palabra.⁷⁶

Cabe subrayar el fenómeno del abstencionismo, como aquél a través del cual la ciudadanía se expresa en contra del gobierno y de los partidos políticos, dejando de acudir a ejercer su derecho al voto consagrado en nuestra Carta Magna.

Al respecto Enrique Garza Ramírez, considera que: “la población mexicana ha sido socializada durante muchas decenas de años para no expresarse políticamente a través de partidos y elecciones.”⁷⁷

Por lo anterior, se pretende enfatizar que el voto además de ser prerrogativa, más que una obligación de los ciudadanos, debe ser considerada como un deber jurídico, en virtud de la trascendencia que refleja la emisión del mismo, y por la

⁷⁶ WOLDENBERG, José, *El Voto*, Ed. Academia Mexicana de Derechos Humanos, 1997, p. 14.

⁷⁷ GARZA RAMÍREZ, Enrique, “Sistema de Partidos y Abstencionismo”, *Revista de Teoría y Praxis Administrativa*, vol. 1, num. 3, 1987, julio-septiembre de 1987, p. 158.

responsabilidad que como ciudadanos se tiene para optimizar la gobernabilidad a través de representantes que busquen el fin último del Estado, el bien común.

2.3. Participación Ciudadana

El término participación política ha sido utilizado en número ilimitado de contextos, por lo que no posee una acepción generalmente aceptada. Varios autores ven en toda forma de participación en torno al poder público, aunque ésta sea violenta e ilegal, como conveniente de tomar en consideración en cualquier estudio sobre participación, otros la restringen sólo a aquellos actos formalmente permitidos en el esquema legal prevaleciente.

Aunque otros estudiosos de la participación creen que el consumo de información política y los vínculos de comunicación que se establecen entre personas constituyen en sí una acción participativa; en tanto que algunos señalan que las actividades de la participación deben ser mas bien obvias y cuantificables (las votaciones serían el ejemplo más reconocido de una actividad participativa desde un punto de vista cuantitativo). Otros más llegan a considerarla apatía ciudadana ante los procesos políticos a los cuales se le convoca como una forma de participación negativa.

Hay algunos otros autores que señalan que la participación ciudadana indirecta, se da en la elección de candidatos y en la formulación y selección de

políticas gubernamentales, vulnera y puede tergiversar el supuesto básico de la democracia de acuerdo a estos autores, el cual consiste en la participación directa e individual de los ciudadanos en tales procesos, pues la voluntad general expresada por el gobierno democrático debe ser la suma de las voluntades individuales.

En la casi totalidad de los autores que han usado el concepto de participación política se encuentra, no obstante, subyacente el concepto más general e integrativo de todas las perspectivas sobre la participación, que es el de democracia. El marco democrático es, en efecto, en donde la participación política puede ser caracterizada y evaluada.

En otras palabras, el supuesto inmanente en toda valoración sobre el grado y modalidades de la participación es la que de que en las sociedades donde ésta se da existe una mayor o menor nivel de democracia. Consecuentemente, cualquier examen que se efectúe sobre la participación política en México, habrá que hacerse sobre las premisas democráticas.

Primero para que un gobierno pueda mantener las condiciones necesarias para que los ciudadanos actúen democráticamente, todos ellos deben tener libertades iguales para: formular sus preferencias; significar sus preferencias a otros ciudadanos y al gobierno mediante la acción individual o colectiva y; tener sus preferencias igualmente sopesadas en la formulación de las políticas gubernamentales.

De igual manera un gobierno democrático debe establecer los instrumentos legales-institucionales para la practicabilidad de la democracia. Estos pueden ser: libertad individual para formar y unirse a organizaciones; libertad de expresión; derecho a votar; derecho para competir por votos y apoyos; elegibilidad de cualquier ciudadano para ocupar puestos públicos; elecciones libres y justas; existencia de fuentes alternativas de información e; instituciones dirigidas a ajustar las políticas gubernamentales a las votaciones y a otras expresiones de preferencias.

Estas son algunas de las condiciones y prerrogativas para la adecuación de la democracia participativa. Los gobiernos democráticos, por tanto, deben hacer lo conducente para la apertura y buen funcionamiento de ellas. Las instituciones político-sociales no gubernamentales deben actuar de forma semejante.

Muro señala que la participación política en su desarrollo no cumple exclusivamente de otro lado, con un principio ético-democrático: lleva también a una función sustantiva para el sistema político en su conjunto: suscita legitimidad y consenso a las acción gubernamental y a las de las organizaciones político-sociales relevantes dentro de una sociedad. La participación representa un proceso a través del cual las metas son fijadas y los medios son elegidos en relación a todo tipo de asuntos sociales. A través de la participación las metas de la sociedad son fijadas en una forma en que se asume se va a maximizar la asignación de beneficios en una sociedad para empatar las necesidades y deseos de la población.

El espacio para la participación política, por ende, no es exclusivamente el propio de las instancias gubernamentales, no, la base social de la participación política se encuentra en los procesos comunitarios mismos, sean éstos realizados con orientación a logros políticos o no. La movilización ciudadana con cualquier fin, podríamos afirmar, constituye el embrión de la intervención política generalizada entre la población. Más allá de las peculiaridades de cada individuo para involucrarse dentro de las actividades específicamente políticas, las movilizaciones y organizaciones sociales han probado ser las más efectivas para conducir a los ciudadanos a su entorno social y político.

Las condiciones jurídico-formales están dadas para que puedan contemplarse en ese ámbito de participación los más relevantes aspectos de la participación. Estos son: las votaciones; las actitudes de los ciudadanos durante las campañas políticas; la integración de las personas a las tareas comunitarias; los contactos y actividades que llevan a cabo los individuos, sea de manera personal o colectiva, ante funcionarios públicos para la solución de problemas que enfrente su comunidad.⁷⁸

Participación, en principio, significa ‘tomar parte’, convertirse uno mismo en parte de una organización que reúne a más de una persona. Pero también significa ‘compartir’ algo con alguien o, por lo menos, hacer saber a otros alguna noticia. De modo que la participación es siempre un acto social: nadie puede participar de manera exclusiva, privada, para sí mismo. La participación no existe entre los

⁷⁸ Cfr. MURO GONZALEZ, Francisco José, Notas sobre la participación política en México, *Revista de Teoría y Praxis Administrativa*, vol. 1, no. 3, julio-septiembre, 1987, Monterrey, Nuevo León.

anacoretas, pues sólo se puede participar con alguien más; sólo se puede ser parte donde hay una organización que abarca por lo menos a dos personas.

El término participación está inevitablemente ligado a una circunstancia específica y a un conjunto de voluntades humanas: los dos ingredientes indispensables para que esa palabra adquiriera un sentido concreto, más allá de los valores subjetivos que suelen acompañarla. El medio político, social y económico, en efecto, y los rasgos singulares de los seres humanos que deciden formar parte de una organización, constituyen los motores de la participación: el ambiente, el individuo, que forman los anclajes de la vida social. De ahí la enorme complejidad de ese término, que atraviesa tanto por los innumerables motivos que pueden estimular o inhibir la participación ciudadana en circunstancias distintas, como las razones estrictamente personales –psicológicas o físicas- que empujan a un individuo a la decisión de participar.

Hay un difícil equilibrio, pues, entre las razones que animan a la gente a participar y sus posibilidades reales de hacerlo. Pero también entre el ambiente que les rodea y su voluntad de intervenir de manera activa en ciertos asuntos públicos. Si la política no es más que un conjunto de razones que tienen los individuos para obedecer o para sublevarse, la participación ciudadana se encuentra a medio camino entre esas razones. Y nunca se da en forma pura: así como el ‘ciudadano total’ es una utopía, también es prácticamente imposible la participación idéntica de todos los individuos que forman las sociedades de nuestros días. Aunque el entorno político sea el más estimulante posible, y aunque haya propósito compartido por la gran

mayoría de las sociedad en un momento preciso, habrá siempre encuentren razones más poderosas para abstenerse que para participar. Y aun en medio de la participación puesta en marcha, algunos aportarán más esfuerzos, más tiempo o más recursos que los demás. De modo que a pesar de las buenas credenciales del término, la participación tampoco está a salvo de los defectos humanos: del egoísmo, del cinismo, de la enajenación de los individuos. De aquí el primer dilema que plantea el término: no todos quieren participar aunque puedan, y no todos pueden hacerlo aunque quieran.

El Diccionario Jurídico Espasa, entiende por participación ciudadana: “Se trata de un complemento o perfeccionamiento de la democracia representativa, no su alternativa. Permite perfeccionar el sistema de control de los representados sobre sus representantes, propiciando su permanencia y superando el carácter intermitente del control electoral. Se trata, pues, de un instrumento para el control del poder, no un contrapoder.”⁷⁹

Votar cada cuatro años no resuelve satisfactoriamente la problemática del control permanente sobre los elegidos, ya que la vida cotidiana plantea continuamente cuestiones nuevas, con aceleración creciente, de tal manera que los representantes corren el riesgo del alejamiento de sus representados, dadas las cambiantes circunstancias de la realidad a partir del día electoral. Los mecanismos participativos, permiten, además, una relación de colaboración permanente

⁷⁹ Diccionario Jurídico Espasa, s.e, Ed. Espasa-Calpe, Madrid, 1991, p. 1058.

representantes-representados, así como el trasvase de las nuevas inquietudes, iniciativas y propuestas sociales que pueden facilitar nuevas soluciones.

CAPÍTULO III

LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL

3.1. Fundamento Constitucional

El artículo 8° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra el derecho de petición, dicho precepto a la letra dice:

Art. 8o.- Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

Por su parte, el artículo 122 de nuestra Carta Magna, estatuye las bases jurídicas sobre las cuales se regirá el Distrito Federal, consecuentemente es ahí en donde encontramos el fundamento de la participación ciudadana.

Dicho precepto señala:

Art. 122.- Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señalen esta Constitución y el Estatuto de Gobierno...

BASE PRIMERA.- Respecto a la Asamblea Legislativa:

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

... h).- Legislar en las materias civil y penal; normar el organismo protector de los derechos humanos, *participación ciudadana*...

3.2. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

El artículo 6° del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, señala quiénes son considerados ciudadanos.

Dicho artículo señala:

Art. 6°.- Son ciudadanos del Distrito Federal los varones y mujeres que teniendo calidad de mexicanos reúnan los requisitos del artículo 34 Constitucional y posean, además, la calidad de vecinos u originarios de la misma.

Así las cosas, es el artículo 21 del Estatuto, el fundamento de los instrumentos de Participación Ciudadana. El mencionado precepto, a la letra dice:

Art. 21.- Los instrumentos y mecanismos para promover, facilitar y ejercer la participación ciudadana en los asuntos públicos de la Ciudad, se regirán por las disposiciones de este Estatuto, de las leyes de la materia y de sus reglamentos.

Por su parte, el artículo 22 del mismo ordenamiento señala los objetivos de la Participación Ciudadana, así como la forma en la cual se podrá llevar a cabo en el Distrito Federal:

Art. 22.- La participación ciudadana se desarrollará tanto en forma individual como colectiva, a tal efecto se establecerán las normas, los programas y las acciones para fomentar la organización ciudadana en torno a la discusión, análisis, investigación y elaboración de propuestas para la solución de los problemas de interés público y para el intercambio de opiniones sobre los asuntos públicos de la Ciudad en general.

La participación ciudadana contribuirá a la solución de problemas de interés general y el mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad, para lo que deberá considerarse, de conformidad con las leyes aplicables, la utilización de los medios para la información, la difusión, la capacitación y la educación, así como para el desarrollo de una cultura democrática de participación ciudadana.

3.3. Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal

La Ley de Participación Ciudadana para el Distrito Federal que actualmente nos rige, se promulgó el 26 de noviembre de 1998.

En su artículo 1º la Ley de Participación Ciudadana para el Distrito Federal, señala su objeto. Dicho artículo a la letra dice:

Art. 1o.- Las disposiciones de esta Ley tienen por objeto fomentar, promover regular y establecer los instrumentos que permitan la organización y funcionamiento de la participación ciudadana y su relación con los órganos del gobierno de la Ciudad de México, con forme a las disposiciones del Estatuto de Gobierno, de esta Ley y las demás disposiciones que resulten aplicables.

Por su parte, la legislación en comento, señala en su artículo 2º los principios bajo los cuales se regirá la Participación Ciudadana en el Distrito Federal:

Artículo 2o.- La participación ciudadana radicará en los principios de:

I. Democracia, la igualdad de oportunidades de los ciudadanos y en su caso, de los habitantes, para ejercer influencia en la toma de decisiones públicas sin discriminaciones de carácter político, religioso, racial, ideológico, de género o de ninguna otra especie;

II. Corresponsabilidad, el compromiso compartido de acatar, por parte de la ciudadanía y el gobierno, los resultados de las decisiones mutuamente convenidas; reconociendo y garantizando los derechos de los ciudadanos a proponer y decidir sobre los asuntos públicos; postulando que la participación ciudadana es condición indispensable para un buen gobierno y no sustitución de las responsabilidades del mismo;

III.- Inclusión, fundamento de una gestión pública socialmente responsable, que englobe y comprenda todas las opiniones de quienes desean participar

que reconoce desigualdades y promueve un desarrollo equitativo de la sociedad y de los individuos que la conforman;

IV. Solidaridad, disposición de toda persona de asumir los problemas de otros como propios, contrario a todo egoísmo o interés particular, que propicie el desarrollo de relaciones fraternales entre los vecinos, eleva la sensibilidad acerca de la naturaleza de las propias situaciones adversas y las de los demás, así como nutre y motiva las acciones para enfrentar colectivamente los problemas comunes;

V. Legalidad, garantía de que las decisiones de gobierno serán siempre apegadas a Derecho; con seguridad para la ciudadanía en el acceso a la información y con la obligación expresa, por parte del gobierno, de informar, difundir, capacitar y educar para una cultura democrática;

VI. Respeto, reconocimiento pleno a la diversidad de visiones y posturas, asumidas libremente en torno a los asuntos públicos. En este caso comienza incluso por la libertad de elegir cuándo y cómo se participa en la vida pública del Distrito Federal;

VII. Tolerancia, garantía de reconocimiento y respeto a la diferencia y a la diversidad de quienes conforman la sociedad y como un elemento esencial en la construcción de consensos;

VIII. Sustentabilidad, responsabilidad de que las decisiones asumidas en el presente aseguren a las generaciones futuras control y disfrute de los recursos naturales del entorno; y

IX. Pervivencia, responsabilidad social de garantizar que las prácticas democráticas se generalicen y reproduzcan de modo que aseguren el desarrollo, ahora y en el futuro, de una cultura ciudadana crítica, activa, responsable y propositiva.

En el artículo 4º la Ley de Participación Ciudadana para el Distrito Federal se señala que los órganos de representación ciudadana serán los Comités Vecinales, que tienen como función principal relacionar a los habitantes del entorno en que hayan sido electos con los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales para la supervisión, evaluación, y gestión de las demandas ciudadanas en temas relativos a servicios públicos, modificaciones al uso de suelo, aprovechamiento de la vía pública, verificación de programas de seguridad pública, verificación de giros mercantiles, en el ámbito y competencia de los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales.

El artículo 10 de la Ley, señala los derechos de los habitantes del Distrito Federal, que a continuación se señalan:

- I. Integrar los órganos de representación ciudadana y vecinal;
- II. Promover los instrumentos de participación ciudadana a que se refiere el Tercero de esta Ley;
- III. Aprobar o rechazar mediante el plebiscito actos o decisiones del Jefe de Gobierno que a juicio de éste sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal; salvo las materias señaladas en el artículo 16 de esta Ley;
- IV. Presentar a la Asamblea Legislativa, mediante la Iniciativa Popular proyectos de creación, modificación, derogación o abrogación de leyes respecto de las materias que sean competencia legislativa de la misma, salvo las materias señaladas en el artículo 37 de esta Ley;

V. Opinar sobre la aprobación, modificación, derogación o abrogación por medio del referéndum, de leyes que expida la Asamblea Legislativa; salvo las materias señaladas en el artículo 31 de esta Ley;

VI. Ser informado de las acciones y funciones de la Administración Pública del Distrito Federal;

VII. Participar en la planeación, diseño, ejecución y evaluación de las decisiones de gobierno, sin menoscabo de las atribuciones de la autoridad;

VIII. Ejercer y hacer uso de los instrumentos de participación ciudadana en los términos establecidos en esta ley; y

IX. Los demás que establezcan ésta y otras leyes.

3.4. Instrumentos de Participación Ciudadana en el Distrito Federal

La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, señala en su artículo 3° cuales son los instrumentos, a través de los cuales se llevará a cabo la participación ciudadana, dicho artículo señala los siguientes:

- I. Plebiscito;
- II. Referéndum;
- III. Iniciativa Popular;
- IV. Consulta Vecinal;
- V. Colaboración Vecinal;
- VI. Unidades de Quejas y Denuncias;
- VII. Difusión Pública;
- VIII. Audiencia Pública; y

IX. Recorridos del Titular del Órgano Político Administrativo de la Demarcación Territorial.

3.4.1. Plebiscito

El artículo 13 de la Ley de Participación Ciudadana para el Distrito Federal, indica que a través del Plebiscito, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá consultar a los electores para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del mismo, que a su juicio sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal.

El presente Instrumento de Participación Ciudadana, encuentra su fundamento en el artículo 67 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que lo señala como una facultad del Jefe de Gobierno.

“Art. 67.- Las facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal son las siguientes:

...XXX. Convocar a plebiscito en los términos de este Estatuto y demás disposiciones aplicables...”

Así mismo el artículo 68 del mismo Estatuto, señala las materias sobre las cuales no podrá versar el plebiscito.

Artículo 67.- A través del plebiscito, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá consultar a los electores para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del mismo que a su juicio sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal, de conformidad con lo siguiente:

I. No podrán someterse a plebiscito, los actos o decisiones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal relativos a:

a) Materias de carácter tributario o fiscal así como de egresos del Distrito Federal;

b) Régimen interno de la administración pública del Distrito Federal;

c) Los actos cuya realización sea obligatoria en los términos de las leyes aplicables; y

d) Los demás que determinen las leyes...

Así mismo, el artículo anterior en sus fracciones II a la VI señala el proceso mediante el cual se verificará el plebiscito, en los siguientes términos:

...II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal iniciará el procedimiento de plebiscito, mediante la convocatoria que deberá expedir cuando menos noventa días antes de la fecha de realización de la misma. La convocatoria se publicará en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal así como en los principales diarios de circulación en la Ciudad, y contendrá:

a) La explicación clara y precisa de los efectos de la aprobación o rechazo del acto o decisión sometido a plebiscito;

b) La fecha en que habrá de realizarse la votación; y

c) La pregunta o preguntas conforme a la que los electores expresarán su aprobación o rechazo;

III. Los resultados del plebiscito serán vinculatorios para el convocante cuando una de las opciones obtenga la mayoría de la votación válidamente emitida y ésta corresponda cuando menos a la tercera parte de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Distrito Federal;

IV. En el año en que tengan verificativo elecciones de representantes populares, no podrá realizarse plebiscito alguno durante el proceso electoral, ni durante los sesenta días posteriores a su conclusión. No podrán realizarse dos plebiscitos en el mismo año;

V. El Instituto Electoral del Distrito Federal organizará el procedimiento de plebiscito y hará la declaratoria de sus efectos, de conformidad con lo que disponga la ley aplicable; y

VI. Las controversias que se generen con motivo de la validez de los procesos de plebiscito serán resueltas por el Tribunal Electoral del Distrito Federal en los términos que establezca la ley respectiva.

Por su parte, el Código Electoral del Distrito Federal, señala en el párrafo primero del artículo 52, que el Instituto Electoral del Distrito Federal es el organismo público autónomo, depositario de la autoridad electoral y responsable de la función estatal de organizar las elecciones locales y los procedimientos de participación ciudadana.

El artículo 14 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito federal, señala que podrán solicitar al Jefe de Gobierno que convoque a plebiscito el 1% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral. En dicho documento, los solicitantes deberán anexar a su solicitud un listado con sus nombres, firmas y clave de su credencial de elector cuyo cotejo realizará el Instituto Electoral del Distrito Federal.

El documento de solicitud de plebiscito, deberá contener los requisitos que señala el artículo 15 de la propia ley, dicho requisitos son los siguientes:

Art. 15.- Toda solicitud del plebiscito deberá contener por lo menos:

- I. El acto o decisión de gobierno que se pretende someter a plebiscito;
- II. La exposición de los motivos y razones por las cuales el acto o decisión se considera de importancia trascendente para la vida pública del Distrito Federal y las razones por las cuales se considera que debe someterse a plebiscito; y
- III. Cuando sea presentada por los ciudadanos, nombre, número de registro de elector y firma de los solicitantes.

Será el Jefe de Gobierno quien iniciará el procedimiento de plebiscito mediante convocatoria que deberá expedir cuando menos noventa días naturales antes de la fecha de realización de la misma. La convocatoria se hará del conocimiento del Instituto Electoral del Distrito Federal, con la finalidad de iniciar la organización del proceso plebiscitario, así mismo se publicará en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, en los principales diarios de circulación en la Ciudad y en los medios de comunicación electrónicos y contendrá: la explicación clara y precisa de los efectos de la aprobación o rechazo del acto o

decisión sometido a plebiscito; la fecha en que habrá de realizarse la votación; y la pregunta o preguntas conforme a las que los electores expresarán su aprobación o rechazo, conforme a lo dispuesto por el artículo 17 de la Ley.

En los procesos de plebiscito, sólo podrán participar los ciudadanos del Distrito Federal que cuenten con credencial de elector, expedida por lo menos sesenta días antes al día de la consulta.

Como ya había sido mencionado, será el Instituto Electoral del Distrito Federal desarrollará los trabajos de organización desarrollo de la consulta y cómputo respectivo, declarando los efectos del plebiscito de conformidad con lo señalado en la convocatoria.

Los resultados del plebiscito tendrán carácter vinculatorio para las acciones o decisiones del Jefe de Gobierno sólo cuando una de las opciones obtenga la mayoría de la votación válidamente emitida y ésta corresponda cuando menos a la tercera parte de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Distrito Federal.

El artículo 19 de la Ley en estudio, señala que en el año en que tengan verificativo elecciones de representantes populares, no podrá realizarse plebiscito alguno durante el proceso electoral, ni durante los sesenta días posteriores a su conclusión. Así mismo señala que no podrá realizarse más de un plebiscito en el mismo año.

Los resultados del plebiscito tendrán carácter vinculatorio para las acciones o decisiones del Jefe de Gobierno sólo cuando una de las opciones obtenga la mayoría de la votación válidamente emitida y ésta corresponda cuando menos a la tercera parte de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Distrito Federal, y éstos serán publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en los diarios de mayor circulación.

El Instituto Electoral del Distrito Federal llevará a cabo el plebiscito y hará la declaratoria de sus efectos de conformidad con lo que disponga la Ley aplicable.

Las controversias que se generen con motivo de la validez de los procesos de plebiscito serán resueltas por el Tribunal Electoral del Distrito Federal.

3.4.2. Referéndum

El artículo 25 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal señala que el referéndum es un mecanismo de participación directa mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo previo a una decisión de la Asamblea Legislativa sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes de la competencia legislativa de esta última. La convocatoria deberá realizarse previamente al dictamen de las comisiones legislativas correspondientes.

El artículo 26 de la Ley señala que es facultad exclusiva de la Asamblea decidir por acuerdo de las dos terceras partes de sus miembros, si somete o no a

referéndum la aprobación del proyecto del ordenamiento legal en proceso de creación, modificación, derogación o abrogación.

Conforme al artículo 27 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, podrán solicitar a la Asamblea Legislativa la realización del referéndum: (i) uno o varios diputados a la Asamblea Legislativa; y (ii) el 1% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral quienes deberán anexar a su solicitud un listado con sus nombres, firmas y clave de su credencial de elector cuyo cotejo realizará el Instituto Electoral del Distrito Federal.

El artículo 28, señala que la solicitud a que se hizo referencia en el párrafo anterior deberá contener los requisitos que en el mismo se señalan:

Art. 28. La solicitud a que se refiere el artículo anterior deberá contener por lo menos:

- I. La indicación precisa de la ley o, en su caso, de él o los artículos que se proponen someter a referéndum;
- II. Las razones por las cuales el ordenamiento o parte de su articulado deben someterse a la consideración de la ciudadanía previo a la decisión del órgano legislativo; y
- III. Cuando sea presentada por los ciudadanos, nombre, firma y clave de su credencial de elector cuyo cotejo realizará el Instituto Electoral del Distrito Federal.

Los artículos 29 y 30 de la Ley, señalan el procedimiento de éste instrumento de participación ciudadana, dichos preceptos señalan:

Art. 29. El procedimiento de referéndum deberá iniciarse mediante convocatoria que se deberá expedir y difundir cuando menos noventa días naturales antes de la fecha de realización del mismo.

Art. 30. La convocatoria a referéndum deberá hacerse del conocimiento del Instituto Electoral del Distrito Federal y deberá publicarse en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, en los principales diarios de circulación en la Ciudad y en los medios de comunicación electrónicos y contendrá:

- I. La fecha en que habrá de realizarse la votación;
- II. El formato mediante al cual se consultará a los ciudadanos;
- III. La indicación precisa del ordenamiento, el o los artículos que se propone someter a referéndum; y
- IV. El texto del ordenamiento legal que se pretende aprobar, modificar, reformar, derogar, o abrogar, para el conocimiento previo de los ciudadanos.

Está prohibido someter a referéndum, las mismas materias que en el caso del plebiscito y que fueron señaladas con antelación. Así mismo, no podrán realizarse referéndum en años electorales ni más de un ejercicio al año.

Los resultados y las controversias que sen generen del ejercicio del plebiscito son reguladas de la misma manera que en el plebiscito.

3.4.3. Iniciativa Popular

El artículo 36 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, señala que la iniciativa popular es un mecanismo mediante el cual los ciudadanos del Distrito

Federal podrán presentar a la Asamblea Legislativa, proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes respecto de materias de su competencia y que le corresponda a ésta expedir.

Al igual que con los instrumentos anteriores, no podrán ser objeto de iniciativa popular, las materias: tributaria o fiscal así como de egresos del Distrito Federal; régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal; regulación interna de la Asamblea Legislativa y de su Contaduría Mayor de Hacienda; regulación interna de los órganos encargados de la función judicial del Distrito Federal; y las demás que determinen las leyes.

El artículo 38 de la Ley en estudio, señala que una vez presentada la iniciativa popular ante la Mesa Directiva de la Asamblea Legislativa, ésta la dará a conocer al Pleno y la turnará a una comisión especial, integrada por los diputados miembros de las Comisiones competentes en la materia de la propuesta, misma que verificará los requisitos de procedibilidad de la iniciativa.

Para que pueda ser admitida para su estudio y dictamen una iniciativa popular ante la Asamblea Legislativa se requiere que: quede fehacientemente comprobado, mediante los nombres, firmas y claves de las credenciales de elector de los promoventes que la iniciativa se encuentra apoyada por un mínimo del 1% de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral vigente del Distrito Federal, cuyo cotejo realizará el Instituto Electoral del Distrito Federal; se presente por escrito dirigido a la Mesa Directiva de la Asamblea Legislativa; se especifique que se trata de una iniciativa popular; se refiera a materias que sean de la competencia legislativa de la

Asamblea; se presente con exposición de motivos, articulado y cumpla con los principios básicos de técnica jurídica; y los ciudadanos promoventes de la iniciativa hayan nombrado a un representante que deberá ser informado por la Asamblea del proceso de aceptación o rechazo de la misma.

La comisión especial verificará el cumplimiento de los requisitos a que se refiere el artículo anterior, en caso de que no se cumplan desechará de plano la iniciativa presentada. La comisión especial deberá decidir sobre la admisión o rechazo de la iniciativa dentro de los 30 días hábiles siguientes a la fecha de su presentación.

Las controversias que se generen con motivo de la comprobación del número de ciudadanos que avalan la iniciativa popular serán resueltas de conformidad con lo dispuesto por la legislación electoral.

Una vez declarada la admisión de la iniciativa popular se someterá al proceso legislativo que señala la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa.

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

Por último, el artículo 44 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, señala que no se admitirá iniciativa popular alguna que haya sido declarada improcedente o rechazada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

3.4.4. Consulta Vecinal

El artículo 45 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, señala que por conducto de la consulta vecinal, los vecinos de las demarcaciones territoriales podrán emitir opiniones y formular propuestas de solución a problemas colectivos del lugar donde residan.

El artículo 46 de la Ley, por su parte señala a quiénes va dirigido el presente instrumento de participación ciudadana:

Artículo 46.-

La consulta vecinal podrá ser dirigida a:

- I. Los vecinos de una o más demarcaciones territoriales, o de una o varias colonias;
- II. Los sectores industrial, comercial, de prestación de servicios o de bienestar social y demás grupos sociales organizados; y
- III. Los Comités Vecinales de una o varias colonias.

La consulta vecinal será convocada por los titulares de las dependencias, órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales y órganos desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal. En dicha convocatoria se expresará el objeto de la consulta, así como la fecha y el lugar de su

realización por lo menos siete días naturales antes de la fecha establecida. La convocatoria impresa se colocará en lugares de mayor afluencia y se difundirá en los medios masivos de comunicación.

La consulta vecinal podrá realizarse por medio de consulta directa, de encuestas y de otros medios. El procedimiento y la metodología que se utilicen se harán del conocimiento público.

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

3.4.5. Colaboración Vecinal

La Ley de Participación Ciudadana, en su artículo 49, señala que "...Los vecinos en el Distrito Federal, podrán colaborar con la autoridad del órgano político administrativo en que residan, en la ejecución de una obra o la prestación de un servicio en su ámbito de competencia, aportando para su realización recursos económicos, materiales o trabajo personal."

El artículo 50 de la ley señala que los vecinos en el Distrito Federal, podrán colaborar con la autoridad del órgano político administrativo en que residan, en la

ejecución de una obra o la prestación de un servicio en su ámbito de competencia, aportando para su realización recursos económicos, materiales o trabajo personal.

Toda solicitud de colaboración vecinal deberá presentarse por escrito y deberá ir firmada por el o los vecinos solicitantes, o por el representante que éstos designen, señalando su nombre y domicilio.

El órgano político administrativo de la demarcación territorial resolverá sobre la procedencia de la colaboración vecinal y, de acuerdo con las disponibilidades financieras, podrá concurrir con recursos para coadyuvar en la ejecución de los actos que se realicen por colaboración vecinal. La autoridad tendrá un plazo no mayor de 30 días naturales para resolver la procedencia de la solicitud de colaboración vecinal.

3.4.6. Unidades de Quejas y Denuncias

El artículo 53 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, señala:

Art. 53. Los habitantes podrán presentar quejas o denuncias relativas a:

I. La deficiencia en la prestación de servicios públicos a cargo de las autoridades de las Dependencias, órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales, organismos y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal; y

II. La irregularidad, negligencia o causas de responsabilidad administrativa en que incurran los servidores públicos de las Dependencias, órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales, órganos

desconcentrados y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal en el ejercicio de sus funciones, las que se sujetarán a los trámites y procedimientos que establezca la ley de la materia.

Conforme a la Ley de la materia, en cada Dependencia, órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales, organismo y entidad de la Administración Pública del Distrito Federal se establecerán unidades de recepción de quejas y denuncias y se difundirá ampliamente su ubicación.

En las quejas y denuncias que se presenten deberá expresarse el nombre y domicilio del quejoso o denunciante. El órgano político administrativo de las demarcaciones territoriales o la autoridad receptora informará por escrito del trámite y solución de las quejas y denuncias presentadas.

El artículo 58 señala que para los efectos de esta Ley, los anónimos no tendrán carácter de queja o denuncia, sin embargo el contenido de los mismos podrá ser investigado por el órgano político administrativo de la demarcación territorial o la autoridad competente de la Administración Pública.

Los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales, dependencias y entidades de la Administración Pública procurarán prevenir la incidencia de quejas y denuncias relacionadas con la deficiencia e irregularidad de la prestación de servicios públicos o con los avances en la ejecución de obras. Para tal efecto realizará supervisiones periódicas tendientes a subsanar las posibles deficiencias o irregularidades.

Las unidades receptoras de quejas y denuncias de la Administración Pública del Distrito Federal deberán canalizarlas a la Procuraduría Social del Distrito Federal y a la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal, según sea el caso, para su seguimiento y solución, sin perjuicio de que los ciudadanos puedan presentar directamente sus quejas y denuncias ante éstas.

3.4.7. Difusión Pública

El artículo 63 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal señala que mediante la difusión pública el órgano político administrativo de la demarcación territorial comunicará a los vecinos de la misma la realización de obras públicas, prestación de servicios públicos, así como las modalidades y condiciones conforme a las cuales se prestan éstos y las unidades de quejas y denuncias del propio órgano político administrativo de la demarcación territorial.

En las obras que impliquen a más de una demarcación territorial, así como las que sean del interés de toda la Ciudad, la difusión estará a cargo de las dependencias centrales de la Administración Pública del Distrito Federal.

El artículo 61 de la Ley, refiere que el Gobierno del Distrito Federal, instrumentará de manera permanente un programa de difusión pública acerca de las leyes y decretos que emita el Congreso de la Unión en las materias relativas al Distrito Federal y de las que emita la Asamblea Legislativa; así como introducción

de obra pública, prestación de servicios públicos y las instancias para presentar quejas y denuncias, a efecto de que los habitantes del Distrito Federal se encuentren debidamente informados.

Por medio de esta instancia se difundirán los actos administrativos de carácter general que expida el Jefe del Gobierno del Distrito Federal.

El artículo 65 de la Ley en comento, señala que la difusión se hará a través de los medios informativos idóneos, que permitan a los habitantes de la demarcación territorial el conocimiento de la materia objeto de la misma.

En la realización de actos, obras o servicios públicos en una zona determinada, que impliquen una afectación al desarrollo normal de las actividades de los vecinos de la misma, se informará adecuadamente mediante avisos y señalamientos con la anticipación debida.

Las dudas, observaciones y comentarios que los vecinos formulen por escrito sobre la información que les sea de interés, serán siempre contestados de la misma manera por la autoridad correspondiente.

3.4.8. Audiencia Pública

El artículo 68 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal señala que la audiencia pública es un mecanismo de Participación Ciudadana por medio de la cual los vecinos en el Distrito Federal podrán:

- I. Proponer al órgano político administrativo de la demarcación territorial en que residan, la adopción de determinados acuerdos o la realización de ciertos actos; y
- II. Recibir información con relación a determinadas actuaciones, siempre que sean competencia del órgano político administrativo de la demarcación territorial.

El artículo 69 de la Ley, señala quiénes podrán solicitar la audiencia pública, dicho precepto a la letra dice:

Artículo 69.-

La audiencia pública podrán solicitarla:

- I. Los representantes de elección popular electos en el Distrito Federal,
- II. El o los Comités Vecinales de la demarcación territorial interesados; y
- III. Representantes de los sectores que concurran en la demarcación territorial en el desarrollo de actividades industriales, comerciales, de prestación de servicios, de bienestar social, ecológicos y demás grupos sociales organizados.

En toda solicitud de audiencia pública se deberá hacer mención del asunto o asuntos sobre los que versará. La contestación que recaiga a las solicitudes de audiencia pública deberá realizarse por escrito, señalando día y hora para la realización de la audiencia y en caso de no asistir el titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial se mencionará el nombre y cargo del funcionario que asistirá en su representación.

Una vez recibida la solicitud de Audiencia Pública la autoridad tendrá siete días naturales para dar respuesta a los solicitantes.

El artículo 72 de Ley, señala que la audiencia pública será convocada por el órgano político administrativo de la demarcación territorial y se llevará a cabo preferentemente en el lugar donde residan los vecinos interesados en la realización de la misma, en forma verbal o escrita, en un solo acto y con la asistencia de los vecinos y del titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial correspondiente y, en su caso, de servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal vinculados con los asuntos que se tratarán en la audiencia, en la que los ciudadanos interesados expresarán libremente sus peticiones, propuestas o quejas en todo lo relacionado con la administración del órgano político administrativo de la demarcación territorial.

El Titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial o su representante, después de haber atendido los planteamientos y peticiones de los vecinos y ciudadanos, y de ser legalmente procedentes, informará en forma escrita como mínimo los aspectos siguientes: los plazos en que el asunto será analizado; los

procedimientos establecidos para satisfacer las peticiones; y si es competencia de unidades centrales o de entidades paraestatales de la Administración Pública del Distrito Federal o de la Administración Pública Federal.

Cuando la naturaleza del asunto lo permita, el titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial instrumentará lo necesario para la resolución inmediata del asunto planteado, designando para el efecto al servidor público responsable de su ejecución. De ser necesaria, la realización de subsecuentes reuniones entre la autoridad y la comunidad, informará del o de los responsables por parte del órgano político administrativo de la demarcación territorial que acudirán a las mismas. Tratándose de asuntos que sean competencia de la autoridad central o paraestatal del Distrito Federal o de la Administración Pública Federal, el titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial tomará las medidas tendientes a relacionar a los vecinos con estas autoridades.

3.4.9. Recorridos del Titular del Órgano Político Administrativo de la Demarcación Territorial

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

El artículo 76 de la Ley en comento, señala quiénes podrán solicitar que se lleve a cabo el presente instrumento de Participación Ciudadana.

Art. 76. Podrán solicitarle al titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial la realización de recorridos:

- I. El o los Comités Vecinales de la demarcación territorial interesados;
- II. Representantes de los sectores que concurran en la demarcación territorial en el desarrollo de actividades industriales, comerciales, de prestación de servicios y de bienestar social; y
- III. Los diputados a la Asamblea Legislativa.

En toda solicitud de recorridos del Titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial, se deberá hacer mención del lugar o lugares que podrán ser visitados. La respuesta a las solicitudes de recorridos deberán de realizarse por escrito.

En los recorridos que se realicen, los habitantes podrán exponer al titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial, en forma verbal o escrita, la forma y condiciones en que a su juicio se prestan los servicios públicos y el estado que guardan los sitios, obras e instalaciones del lugar de que se trate y podrán plantear alternativas de solución.

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

CAPÍTULO IV

PROYECTO DE REFORMA A LA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL

4.1. Justificación

En virtud de lo anteriormente estudiado, con base en la Ley de Participación Ciudadana para el Distrito Federal que actualmente nos rige y tomando en cuenta la necesidad de resolver los problemas de interés general de los ciudadanos del Distrito Federal se hace latente la importancia de la intervención de los ciudadanos para la toma de decisiones que tengan por objeto resolver los problemas que aquejan a los ciudadanos en el Distrito Federal.

Tomando en consideración lo anterior y empleando al Derecho como un medio para alcanzar el bienestar social a través de la creación de la ley en estudio es preciso señalar que la ley de participación ciudadana cuenta con instrumentos, que si bien son válidos, no son eficaces, es decir no cumplen con los efectos para los cuales fueron creados.

Es por esto que el análisis realizado nos lleva a una revisión profunda del texto vigente tomando en cuenta aspectos tales como: la importancia de la verdadera aplicación de la ley de participación ciudadana, dando a conocerla a quienes va dirigida; hacer de la participación ciudadana un medio para alcanzar la Democracia; informar a los ciudadanos de las acciones y funciones de la Administración Pública del Distrito Federal; y ejercer y hacer uso de los instrumentos de participación ciudadana.

Asimismo es importante mencionar la intervención del gobierno del Distrito Federal que debe garantizar el respeto de los derechos de los vecinos y de los ciudadanos del Distrito Federal.

Ahora bien con base a lo mencionado en este estudio con referencia a la experiencia del Derecho Comparado es menester distinguir el manejo de la Participación Ciudadana en diversos países en donde como común denominador tienen como principal idea la realización de los instrumentos a un nivel territorial muy restringido que permite controlar y llevar a cabo sus objetivos.

Por las consideraciones anteriormente esgrimidas, nos permitimos proponer las reformas a la Ley de Participación Ciudadana que a continuación se indican.

4.2. Propuesta de Reforma a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal

El primer artículo que consideramos debería ser reformado de la Ley de Participación Ciudadana para el Distrito Federal, es el artículo 19, dicho artículo a la letra dice:

Artículo 19. En el año en que tengan verificativo elecciones de representantes populares, no podrá realizarse plebiscito alguno durante el proceso electoral, ni durante los setenta días posteriores a la conclusión. No podrá realizarse más de un plebiscito en el mismo año.

Este artículo tendría que modificarse en donde establece: “No podrá realizarse más de un plebiscito en el mismo año.” debido a que como la misma ley lo establece en su artículo 13 que sustenta: “...A través del plebiscito, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá consultar a los electores para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del mismo, que a su juicio sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal”, permite ver que en ocasiones se necesita consultar a la ciudadanía más de una ocasión sobre asuntos trascendentales permitiéndole colaborar en la toma de decisiones las veces que fueran necesarias, tomando en cuenta que sólo se realizarán para asuntos de real importancia que pudiera llegar a afectar a la ciudadanía.

Entendiendo la situación económica que impera en nuestro país y específicamente en nuestra ciudad, es entendible que el gasto que implica un plebiscito es muy alto, como para pretender realizar más de un plebiscito por año (considerando que el último plebiscito se dio en el año de 2002 con un costo total de 48 691 209. 15 pesos⁸⁰; sin embargo, se podría dar el caso de que en el mismo plebiscito se opine respecto a más de un problema de la ciudad, aprovechando toda la maquinaria que se echa a andar para llevarlo a cabo. consecuentemente, el texto del artículo 19 sería:

Artículo 19. En el año en que tengan verificativo elecciones de representantes populares, no podrá realizarse plebiscito alguno durante el proceso electoral, ni durante los setenta días posteriores a la conclusión. No podrá realizarse más de un plebiscito en el mismo año, sin embargo

⁸⁰ Cfr. INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL, Memoria del Plebiscito 2002, s.e., Ed. Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2003, p. 21.

en el mismo plebiscito podrán someterse a decisión diversos actos o decisiones.

Por las mismas razones, consideramos que debería ser reformado el artículo 32 de la Ley de Participación Ciudadana para el Distrito Federal, que a la letra dice:

Artículo 32.- En el año en que tengan verificativo elecciones de representantes populares, no podrá realizarse procedimiento de referéndum alguno durante el proceso electoral, ni durante los sesenta días posteriores a su conclusión. No podrá realizarse más de un procedimiento de referéndum en el mismo año.

En virtud de la cantidad de creaciones y modificaciones de leyes que requiere la ciudadanía, considerando la dinámica del Derecho, por las necesidades sociales que se siguen creando, es menester de la propia Asamblea Legislativa no limitar la opinión ciudadana, en tales consideraciones el artículo 32 de la Ley debería modificarse para rezar:

Artículo 32.- En el año en que tengan verificativo elecciones de representantes populares, no podrá realizarse procedimiento de referéndum alguno durante el proceso electoral, ni durante los sesenta días posteriores a su conclusión. No podrá realizarse más de un procedimiento de referéndum en el mismo año; sin embargo en el mismo proceso de referéndum podrán opinarse respecto a la creación, modificación, derogación o abrogación de diversas legislaciones.

Por otra parte, se considera que debería de ser reformado el artículo 34 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, dicho artículo a la letra dice :

Artículo 34.- Los resultados del referéndum no tendrán carácter vinculatorio para la Asamblea legislativa del Distrito Federal. Los resultados del referéndum se publicarán en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en los diarios de mayor circulación.

Lo anterior en virtud de que dicho artículo se contrapone al objeto de la figura del referéndum, dicho objeto lo encontramos en el artículo 25 de la propia ley al señalar que el referéndum “...es un mecanismo de participación ciudadana directa mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo previo a una decisión de la Asamblea Legislativa...”

En esa tesitura, es contrario a la lógica señalar que “...los resultados del referéndum no tendrán carácter vinculatorio para la a Asamblea Legislativa...”, en tal situación no habría razón de existir de dicha figura, tomando en cuenta que es la misma autoridad quien convoca al referéndum. Por lo cual consideramos que debería reformarse el artículo en comento y señalar:

Artículo 34.- Los resultados del referéndum tendrán carácter vinculatorio para la Asamblea legislativa del Distrito Federal. Los resultados del referéndum se publicarán en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en los diarios de mayor circulación.

Así mismo, respecto de la Colaboración Vecinal, podemos señalar que al igual que en el precepto anterior, contrario a lo indicado por el artículo 49 de la Ley, las conclusiones de dicha consulta deberían tener carácter vinculatorio. De lo contrario se puede interpretar que dicho instrumento no está cumpliendo con los fines de la participación ciudadana, dejándolo en una simple opinión, quitándole el carácter de participación activa de los ciudadanos.

Dicho artículo a la letra dice:

Artículo 49.- Las conclusiones de la consulta vecinal se difundirán en el ámbito en que haya sido realizada la misma. Los resultados de la consulta no tendrán carácter vinculatorio y serán elementos de juicio para el ejercicio de las funciones del convocante.

Por lo anteriormente expuesto, dicho artículo debería señalar:

Artículo 49.- Las conclusiones de la consulta vecinal se difundirán en el ámbito en que haya sido realizada la misma. Los resultados de la consulta tendrán carácter vinculatorio para el convocante.

En el caso de las Unidades de Quejas y Denuncias, podemos señalar que la necesidad de reformar lo estatuido por el artículo 58 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, dicho artículo señala:

Artículo 58.- Para los efectos de esta Ley, los anónimos no tendrán carácter de queja o denuncia, sin embargo el contenido de los mismos podrá ser investigado por el órgano político administrativo de la demarcación territorial o la autoridad competente de la Administración Pública.

En éste artículo el punto de crítica es respecto a los anónimos, en virtud de que es lógico pensar que si un ciudadano utiliza éste instrumento de participación ciudadana es por la necesidad de modificar alguna deficiencia o irregularidad de Dependencias o de servidores públicos, y para acudir a una cuestión de anonimato es por la existencia de algún tipo de miedo a alguna represalia, por lo que consideramos que las quejas o denuncias anónimas deben ser consideradas como tales.

Por lo anterior el texto del artículo 58 de la Ley, debería modificarse de la siguiente manera:

Artículo 58.- Para los efectos de esta Ley, los anónimos tendrán el carácter de queja o denuncia, por lo cual el contenido de los mismos deberá ser investigado por el órgano político administrativo de la demarcación territorial o la autoridad competente de la Administración Pública.

En el caso del Instrumento de participación ciudadana denominado Recorridos del Titular del Órgano Político Administrativo de la Demarcación Territorial, podemos señalar la necesidad de hacer una reforma estructural respecto de dicho instrumento, en virtud de que el mismo se aleja mucho de lo que implica la participación ciudadana.

En ese sentido, el artículo 75 de la Ley objeto del presente trabajo señala lo siguiente:

Artículo 75.- Los titulares de los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales, para el mejor desempeño de sus atribuciones, deberán realizar recorridos periódicos dentro de su jurisdicción, a fin de verificar la forma y las condiciones en que se presten los servicios públicos, así como el estado en que se encuentren los sitios, obras e instalaciones en que la comunidad tenga interés.

Como podemos observar el artículo anterior señala que deberán hacerse recorridos periódicos, sin señalar qué se entiende “periódicos”, por lo cual se considera que dichos recorridos deberán realizarse mínimo cada cuatro meses, con la salvedad de que en caso de ser necesario o solicitado por algún ciudadano debido a alguna situación considerada de alta importancia, dicho recorrido se realizará en un plazo máximo de cinco días a partir de la solicitud del mismo. Así mismo, en caso de no ser posible para el titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial realizar en forma personal

el recorrido predeterminado, éste podrá autorizar a otro servidor público con facultades de representación, para la realización del mismo.

Así las cosas, dicho artículo deberá ser reformado de la siguiente manera:

Artículo 75.- Los titulares de los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales, para el mejor desempeño de sus atribuciones, deberán realizar recorridos un periódicos dentro de su jurisdicción, en un plazo máximo de cuatro meses entre uno y otro, a fin de verificar la forma y las condiciones en que se presten los servicios públicos, así como el estado en que se encuentren los sitios, obras e instalaciones en que la comunidad tenga interés.

Así mismo, de manera excepcional el titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial podrá facultar a funcionarios para la realización de los mismos, a efecto de que bajo ninguna circunstancia se omita la realización de dichos recorridos.

Por lo anterior, deberá ser modificado el artículo 76, que a letra dice:

Artículo 76.- Podrán solicitarle al titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial la realización de recorridos:

I. El o los Comités Vecinales de la demarcación territorial interesados:

II. Representantes de los sectores que concurran en la demarcación territorial en el desarrollo de actividades industriales, comerciales, de prestación de servicios y de bienestar social; y

III. Los diputados a la Asamblea Legislativa.

En el anterior artículo deberá agregarse que cualquier ciudadano podrá solicitar el recorrido a un área determinada de la demarcación territorial, siempre y cuando motive su solicitud, en caso de tratarse de un caso de alta prioridad, dicho recorrido deberá realizarse en un plazo máximo de cinco días a partir de la recepción de dicha solicitud.

Consecuentemente el texto del presente artículo deberá señalar:

Artículo 76.- Podrán solicitarle al titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial la realización de recorridos:

I. El o los Comités Vecinales de la demarcación territorial interesados;

II. Representantes de los sectores que concurran en la demarcación territorial en el desarrollo de actividades industriales, comerciales, de prestación de servicios y de bienestar social; y

III. Los ciudadanos del Distrito Federal, siempre y cuando motive la solicitud del mismo.

IV. Los diputados a la Asamblea Legislativa.

De la misma manera deberá reformarse el artículo 77, que señala:

Artículo 77.- En toda solicitud de recorridos del titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial, se deberá hacer mención del lugar o lugares que podrán ser visitados. La respuesta a las solicitudes de recorridos deberán de realizarse por escrito.

Como lo hemos venido comentando, deberán de ponerse plazos para contestación de una solicitud, que serán independientes de los recorridos que se realizarán mínimo cada cuatro meses, en ese sentido cuando se trate de una solicitud, deberán de dar contestación a la misma no sólo por escrito sino en un plazo máximo de tres días. En este sentido el artículo 77 de la Ley deberá de señalar lo siguiente:

Artículo 77.- En toda solicitud de recorridos del titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial, se deberá hacer mención del lugar o lugares que podrán ser visitados. La respuesta a las solicitudes de recorridos deberán de realizarse por escrito en un plazo máximo de tres días a partir de la realización de la solicitud.

Otro de los artículos que deberán ser modificados es el artículo 79 de la Ley, que señala:

Artículo 79.- Las medidas que acuerde el titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial, como resultado de la verificación realizada en el recorrido, serán llevadas a cabo por el responsable que señale el propio titular, mismas que se harán del conocimiento de los habitantes del lugar en que se llevó a cabo el recorrido.

En dicho artículo deberá agregarse que en las medidas citadas serán consideradas las aportaciones que los ciudadanos que habiten las Demarcaciones Territoriales correspondientes, realicen sobre la misma. Así las cosas, el artículo deberá señalar:

Artículo 79.- Las medidas que acuerde el titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial, como resultado de la verificación realizada en el recorrido, serán llevadas a cabo por el responsable que señale el propio titular, mismas que se harán del conocimiento de los habitantes del lugar en que se llevó a cabo el recorrido, tomando en consideración las aportaciones que sobre la

CONCLUSIONES

PRIMERA. Es casi imposible señalar la existencia de la participación ciudadana en la Época Prehispánica, en virtud de las fuentes existentes no constituyen verdad absoluta, sino que ofrecen una mirada hacia la complejidad indígena existente antes de la llegada de los españoles. Sin embargo, podemos señalar al *Calpulli* como la principal unidad de organización entre ciudadanos y gobierno, siendo su estructura partir de la existencia de jefes que administraban las tierras y organizaban las distintas actividades, siendo la participación de la ciudadanía a través del pago del tributo.

SEGUNDA. En la Época Colonial el establecimiento del cabildo se cimentó sobre bases antiguas prehispánicas pero con algunas modificaciones de tipo europeo. Los funcionarios designados pertenecían a las clases más altas de la sociedad indígena y que luego desembocó en la venta y compra de cargos. El pueblo no sólo se organizaba colectivamente al interior en cuadrillas para el servicio personal del encomendero, el cultivo de las tierras comunales y cumplimiento de servicio para las obras de la iglesia de su comunidad. Sino que participaban en los festejos del pueblo, con el dinero recaudado del trabajo en conjunto, esto constituye un tipo de instrumento de participación ciudadana,

además de las mayordomías y de los grupos, por ejemplo, de mujeres tejedoras para el pago del tributo.

TERCERA. En la Época Independiente podemos ver que se da el primer antecedente real, es decir tal como lo conocemos ahora de un instrumento de participación ciudadana, como lo fu el Plebiscito realizado en México 1864, mismo que ofreció la corona al archiduque Maximiliano de Habsburgo.

CUARTA. La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal contempló, fue la creación de nuevos órganos de participación ciudadana, tales como las Juntas de Vecinos, las Asociaciones de Residentes y de los Comités de manzana. Además como complemento de la reforma política de 1977 se instauró un nuevo sistema de participación política en el Distrito Federal con dos mecanismos de nueva creación: el Referéndum y la Iniciativa Popular.

QUINTA. El sismo de 1985, fue un parteaguas en la historia de la Participación Ciudadana en nuestro país. El gobierno, en medio de la crisis, destinó los recursos disponibles para el rescate de las víctimas y la ayuda urgente de los damnificados. Sin embargo, la reconstrucción no

hubiera sido posible sin la espontánea participación ciudadana. Los ciudadanos, agrupaciones civiles, sociales y partidos políticos incrementaron sus reclamos por una democratización del Gobierno de la ciudad de México.

SEXTA. En Latinoamérica, existen diversos Estados que cuentan con legislaciones que regulan la participación ciudadana, en estos países podemos ver que el común denominador de la Participación Ciudadana es la limitación de la territorialidad, siendo éste un aspecto fundamental para llevar a cabo exitosamente la Participación para la resolución de los problemas que atañen a sus ciudadanos, y que ha sido un vehículo fundamental para llevarlo a cabo.

SÉPTIMA. No podemos entender la Participación Ciudadana, sino como un instrumento que nos permita vivir la verdadera democracia, y sin relacionarla con los conceptos de soberanía e igualdad, constituyendo todas la vía necesaria para la justicia, que es por excelencia el fin último del derecho.

OCTAVA. La Participación Ciudadana es el medio a través del cual los ciudadanos coadyuvan con el gobierno, ya sea en el ámbito ejecutivo o legislativo, a efecto de dar solución a problemas que se suscitan en

el territorio que éstos habitan, así como dan su opinión sobre asuntos relevantes y que pueden constituir ser de gran relevancia para la comunidad.

NOVENA. La Ley de Participación Ciudadana que actualmente nos rige, promulgada el 26 de noviembre de 1998, radica den los principios de democracia, corresponsabilidad, inclusión, solidaridad, legalidad, respeto, tolerancia, sustentabilidad y pervivencia.

DÉCIMA. Los instrumentos de Participación Ciudadana en el Distrito Federal que actualmente existen son: Plebiscito; Referéndum; Iniciativa Popular; Consulta vecinal; Colaboración Vecinal; Unidades de Quejas y Denuncias; Difusión Pública; Audiencia Pública; y Recorridos del Titular del Órgano Político Administrativo de la Demarcación Territorial.

DÉCIMA PRIMERA. Con base en la Ley de Participación Ciudadana para el Distrito Federal que actualmente nos rige y tomando en cuenta la necesidad de resolver los problemas de interés general de los ciudadanos del Distrito Federal se hace latente la importancia de la

intervención de los ciudadanos para la toma de decisiones que tengan por objeto resolver los problemas que los aquejan.

DÉCIMA SEGUNDA. Empleando al Derecho como un medio para alcanzar el bienestar social a través de la creación de la ley en estudio es preciso señalar que la Ley de Participación Ciudadana para el Distrito Federal cuenta con instrumentos, que si bien son válidos, no son eficaces, es decir no cumplen con los efectos para los cuales fueron creados.

DÉCIMA TECERA. Para lograr la eficacia de los Instrumentos de Participación Ciudadana es necesario tomar en cuenta cuatro aspectos tales como: la importancia de la verdadera aplicación de la ley de participación ciudadana, dando a conocerla a quienes va dirigida; hacer de la participación ciudadana un medio para alcanzar la Democracia; informar a los ciudadanos de las acciones y funciones de la Administración Pública del Distrito Federal; y ejercer y hacer uso de los instrumentos de participación ciudadana.

DÉCIMA CUARTA. Tomando en consideración lo anteriormente manifestado, es menester reformar a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, a efecto de llegar a constituir los

instrumentos de Participación Ciudadana en eficaces vías para la solución de problemas, y no que sólo constituyan buenas intenciones o simples opiniones.

BIBLIOGRAFÍA

- BRADING, D. A., Mineros y Comerciantes en el México Borbónico (1763-1810), Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1975, 498 p.p.
- DAHL A., Robert, La Democracia una Guía para los Ciudadanos, Ed. Taurus, 1999, Madrid. 246 p.p.
- DE PINA, Rafael, Diccionario de Derecho, 29ª ed., Ed. Porrúa, México, 2000, 525 p.p.
- Diccionario Jurídico Espasa, s.e, Ed. Espasa-Calpe, Madrid, 2001, 1449 p.p.
- Diccionario Jurídico Mexicano, IV Tomos, 10ª ed, Ed. Porrúa, México, 1997, 3272 p.p.
- EL COLEGIO DE MÉXICO, Historia General de México, Ed. El Colegio de México, México, 2000, 1104 p.p.
- EL COLEGIO DE MÉXICO, Los Pueblos de Indios y las Comunidades, Ed. El Colegio de México, México, 1991, 304 p.p.
- GIBSON, Charles, Los Aztecas bajo el Dominio Español 1519-1810, 4ª ed., Ed. Siglo Veintiuno, México, 1978, 531 p.p.
- GUEDEA, Virginia, La Independencia de México y el Proceso Autonomista Novohispano 1808-1824, Ed. UNAM, 456 p.p.
- GUERRA, François-Xavier, Modernidad e Independencias. Ensayos sobre las Revoluciones Hispánicas, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1997, 241 p.p.
- INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL, Memoria del Plebiscito 2002, s.e., Ed. Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2003, 126 p.p.

- KELSEN, Hans, ¿Qué es justicia?, s.e., Ed. Planeta-De Agostini, Barcelona, 1993, 283 p.p.
- MASSOLO, Alejandra, Participación Social, Reconstrucción y Mujer. El Sismo de 1985, Ed. El Colegio de México, México, 1987, 116 p.p.
- MONTESQUIEU, Del Espíritu de las Leyes, 10ª ed., Ed. Porrúa, México, 1995, 453 p.p.
- OROZCO LINARES, Fernando, Porfirio Díaz y su Tiempo, Ed. Panorama, México; 1995, p. 154.
- PORRÚA PÉREZ, Francisco, Teoría del Estado, 30ª ed., Ed. Porrúa, México, 1998, 531 p.p.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques, El Contrato Social, s.e., Ed. Altaya, Barcelona, 1988, 140 p.p.
- VILLORO, Luis, El proceso Ideológico de la Revolución de Independencia, 3ª ed, Ed. UNAM, México, 1981, 270 p.p.
- WOLDENBERG, José, El Voto, Ed. Academia Mexicana de Derechos Humanos, 1997, 19 p.p.

HEMEROGRAFÍA

- GARZA RAMÍREZ, Enrique; "Sistema de Partidos y Abstencionismo"; *Revista de Teoría y Praxis Administrativa*; vol. 1; num. 3; 1987; julio-septiembre de 1987. Biblioteca del Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- GUTIÉRREZ SALAZAR, Sergio Elías; "Democracia y Representación Política"; *Revista de Teoría y Praxis Administrativa*; vol. 1; num. 3; 1987; julio-septiembre de 1987; México. Biblioteca del Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- MURO GONZÁLEZ, Francisco José; Notas sobre la participación política en México; *Revista de Teoría y Praxis Administrativa*; vol. 1; no. 3; julio-

- KELSEN, Hans, ¿Qué es justicia?, s.e., Ed. Planeta-De Agostini, Barcelona, 1993, 283 p.p.
- MASSOLO, Alejandra, Participación Social, Reconstrucción y Mujer. El Sismo de 1985, Ed. El Colegio de México, México, 1987, 116 p.p.
- MONTESQUIEU, Del Espíritu de las Leyes, 10ª ed., Ed. Porrúa, México, 1995, 453 p.p.
- OROZCO LINARES, Fernando, Porfirio Díaz y su Tiempo, Ed. Panorama, México; 1995, p. 154.
- PORRÚA PÉREZ, Francisco, Teoría del Estado, 30ª ed., Ed. Porrúa, México, 1998, 531 p.p.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques, El Contrato Social, s.e., Ed. Altaya, Barcelona, 1988, 140 p.p.
- VILLORO, Luis, El proceso Ideológico de la Revolución de Independencia, 3ª ed, Ed. UNAM, México, 1981, 270 p.p.
- WOLDENBERG, José, El Voto, Ed. Academia Mexicana de Derechos Humanos, 1997, 19 p.p.

HEMEROGRAFÍA

- GARZA RAMÍREZ, Enrique; "Sistema de Partidos y Abstencionismo"; *Revista de Teoría y Praxis Administrativa*; vol. 1; num. 3; 1987; julio-septiembre de 1987. Biblioteca del Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- GUTIÉRREZ SALAZAR, Sergio Elías; "Democracia y Representación Política"; *Revista de Teoría y Praxis Administrativa*; vol. 1; num. 3; 1987; julio-septiembre de 1987; México. Biblioteca del Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- MURO GONZÁLEZ, Francisco José; Notas sobre la participación política en México; *Revista de Teoría y Praxis Administrativa*; vol. 1; no. 3; julio-

Código Electoral del Distrito Federal.

Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.