

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LOS CONSEJOS DE CIUDADANOS EN EL DISTRITO FEDERAL

Juan José Ríos Estavillo

Con gran admiración al maestro Santiago Barajas Montes de Oca.

SUMARIO: I. *Naturaleza jurídica de los Consejos de Ciudadanos*. II. *Integración*. III. *Requisitos. Elección y duración en el cargo*. IV. *Funciones, facultades, atribuciones y obligaciones*. V. *Incompetencia de los Consejos de Ciudadanos*.

I. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS CONSEJOS DE CIUDADANOS

Una de las innovadoras reformas que se han introducido con la reforma política del Distrito Federal, y, en consecuencia, en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, es la referente al Consejo de Ciudadanos.

De conformidad con el artículo 122 constitucional, el Consejo de Ciudadanos no es un órgano local de gobierno del Distrito Federal.

Su funcionamiento y naturaleza la trataremos de dilucidar en el presente apartado.

Conforme al inciso *e*) de la fracción I del artículo 122 constitucional, se integrará en el Distrito Federal un Consejo de Ciudadanos, cuyos miembros intervendrán respecto de los programas de la administración pública del Distrito Federal en los siguientes ámbitos:

- a) Gestión;
- b) Supervisión;
- c) Evaluación, y en su caso,
- d) Consulta o aprobación.

Estos consejos de ciudadanos se establecerán en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (delegaciones). La distribución de los consejeros será en 365 demarcaciones que en la Ley de Participación Ciudadana se dividen en

“unidades vecinales”. Delegaciones como Iztapalapa, Gustavo A. Madero y Álvaro Obregón tendrán de veinte a veinticinco consejeros cada una; el resto de las demarcaciones tendrán de quince a dieciocho.

Su integración se hará por medio de elección directa en cada delegación del Distrito Federal.

Los partidos políticos con registro nacional y antes de la reforma al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal publicada en *el Diario Oficial de la Federación* de fecha 3 de junio de 1995, participaban en el proceso de integración de los consejos de ciudadanos. A partir de dicha reforma solamente lo harán en lo relativo a la organización y vigilancia de la elección y en términos de la Ley de Participación Ciudadana.

El Consejo de Ciudadanos es un órgano de representación vecinal y de participación ciudadana (esto es, su representación es soberana en cuanto a su elección directa en voto libre, secreto y personal de los ciudadanos, y también soberana en cuanto a su representación, con la característica de vecinal).

Guarda las mismas características de la no reelección inmediata que las compuestas en los órganos legislativos mexicanos, lo mismo que en su temporalidad al cargo.

La elección se efectuará en la misma fecha que la legislación electoral federal prevea para la realización de la de diputados federales y representantes a la Asamblea del Distrito Federal.

Por lo que respecta a la elección de los Consejos de Ciudadanos para el año de 1995, ésta se realizará el segundo domingo del mes de noviembre y la fecha de su instalación será en el mes de diciembre, de conformidad con la Ley de Participación Ciudadana.

La preparación de los comicios para elegir a los primeros consejeros ciudadanos y la instalación de éstos, será a partir de la tercera semana de junio, y concluirá el 15 de diciembre de 1995.

Los consejeros ciudadanos electos en el año de 1995 desempeñarán sus funciones desde la instalación de los Consejos de Ciudadanos en el mes de diciembre de dicho año hasta el día anterior al que tomen posesión los que sean electos en 1997, de conformidad con lo que disponga la Ley de Participación Ciudadana.

La elección de los consejeros ciudadanos es por la vía de fórmula con propietario y suplente. Cada área vecinal en que se dividan las delegaciones, podrá presentar para su registro a los ciudadanos vecinos del área correspondiente para que los representen. Cada una de las solicitudes de registro de fórmulas deberá estar avalada por al menos el cuatro por ciento de los ciudadanos que residan en el área vecinal de que se trate, inscritos en el padrón electoral federal. La Ley de Participación Ciudadana determinará los requisitos que deberá reunir la solicitud para los efectos de la identificación y comproba-

ción de la residencia de los firmantes, así como los procedimientos de verificación. Por otro lado, no procederá el registro en los casos en que los órganos competentes comprueben irregularidades respecto de la autenticidad de las firmas o de la residencia manifestada en la solicitud.

Cada ciudadano tiene derecho de apoyar el registro de una sola fórmula de candidatos.

Emitirán la aprobación en ciertos programas delegacionales (deberán cumplir con el requisito de temporalidad de un año, ya que la ley habla de aprobación de los programas operativos anuales. Ver artículo 129 del EGDF).

Sus resoluciones, esto es, las aprobaciones que emitan a los programas operativos anuales tendrán dos características: 1) serán vinculatorias, y 2) se sujetarán a las previsiones de gasto o de presupuesto autorizados por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Recibirán informes y quejas, teniendo la facultad de citar a ciertos servidores públicos.

Actuarán también como denunciante en representación de los habitantes de su delegación.

Llevarán a efecto la facultad de gestión administrativa.

En cuanto a las características generales de la Ley de Participación Ciudadana, ésta incluye acciones como la audiencia pública, difusión pública, colaboración ciudadana, consulta vecinal, quejas y denuncias de los ciudadanos, así como los recorridos con los delegados políticos.

Con las principales funciones que tendrán los consejos ciudadanos y que se han señalado con anterioridad, podemos decir que su naturaleza será la de un órgano de representación, cuyos integrantes serán electos de manera directa; su principal función será la de velar por el interés de su delegación y vecinos, por lo que su naturaleza será material y formalmente administrativa. No tendrá facultades legislativas, por lo que su constitución, funcionamiento, atribuciones y funciones son semejantes a la de los cabildos municipales, sobre todo en su elección, algunos aspectos de su integración y temporalidad.

No pueden imponer sanciones.

No pueden desaprobar programas operativos anuales delegacionales, o, mejor dicho, la desaprobación de los programas mencionados no limita la actuación de la delegación.

El EGDF no establece nada en cuanto a sus emolumentos o dietas, por lo que no podemos afirmar que vayan a constituirse como servidores públicos del Distrito Federal. Sobre este particular, y si bien es cierto que el artículo 23, fracción III, que a la letra dice: “Son obligaciones de los ciudadanos del Distrito Federal: desempeñar los cargos de representación popular del Distrito Federal, para los cuales fueren electos, los que en ningún caso serán gratuitos”. También es cierto que el cargo de consejero ciudadano, si bien resulta de una

elección directa, universal y secreta, el EGDF no lo equipara con el de representación popular (para esto, ver simplemente la fracción I del artículo 20, así como los artículos 22, 23, fracciones I y IV, y demás relativos y aplicables).

Consideramos que el verdadero papel que jugarán estos consejos de ciudadanos es el de formalizarse como un factor real de poder dentro de la actuación política administrativa de los órganos delegacionales.

De cualquier forma, veamos paso a paso las características de estos Consejos de Ciudadanos.

II. INTEGRACIÓN

Conforme al artículo 120 del EGDF, en cada delegación del Distrito Federal se integrará en elección directa, por el voto libre, secreto y personal de los ciudadanos vecinos de las mismas, un Consejo de Ciudadanos como órgano de representación vecinal y de participación ciudadana.

Para los efectos de este consejo de ciudadanos la III Asamblea (legislativa) de Representantes del Distrito Federal emitió la Ley de Participación Ciudadana.

Conforme a esta ley, se determina la forma en que las delegaciones se dividirán para efecto de la elección de los consejeros ciudadanos.

Cinco son los factores que para la elección de consejeros se deberán considerar, en cuanto a la división delegacional mencionada:

- 1) Históricos;
- 2) De unidad geográfica;
- 3) De identidad cultural;
- 4) Dimensión territorial, y
- 5) El último censo de población.

(No estamos de acuerdo con el tercer factor mencionado en cuanto considerarlo discriminatorio, pues atenta en contra de la igualdad personal, ciudadana y poblacional establecida en nuestra propia Constitución).

Las reglas que se deberán tomar en cuenta para determinar el número de integrantes del Consejo de Ciudadanos de cada delegación son las siguientes:

I. Hasta por los primeros cien mil habitantes de la delegación habrá quince consejeros;

II. Por cada cincuenta mil habitantes que excedan de la cantidad a que se refiere la fracción anterior habrá un consejero, y

III. En todo caso, a cada delegación corresponderán por lo menos quince consejeros (artículo 122 del EGDF).

Los Consejos de Ciudadanos sesionarán en pleno y en comisiones. A las sesiones del pleno deberá asistir el delegado respectivo, el cual participará en las mismas con voz pero sin voto.

La presidencia del Consejo se rotará entre los consejeros ciudadanos en los términos que establezca la ley (artículo 128 del EGDF).

III. REQUISITOS. ELECCIÓN Y DURACIÓN EN EL CARGO

Para ser consejero ciudadano el EGDF establece en su artículo 127 los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano del Distrito Federal, en pleno ejercicio de sus derechos (con base en el artículo 6 del EGDF, ciudadanos del Distrito Federal son los ciudadanos mexicanos que tengan además la calidad de vecinos u originarios del mismo);

II. Residir en el área vecinal de que se trate de la delegación correspondiente, cuando menos dos años antes de la elección;

III. No haber sido condenado por delito intencional alguno, y

IV. No ser servidor público de confianza que preste sus servicios en la delegación correspondiente.

Independientemente de que la Ley de Participación Ciudadana regula las particularidades con motivo de la elección de los consejeros ciudadanos, el EGDF da las pautas generales para la realización de las propias elecciones delegacionales. Éstas particularidades son:

Los consejeros ciudadanos serán electos por fórmula, integrada por un propietario y un suplente, que para cada área vecinal en que se dividan las delegaciones podrán presentar para su registro los ciudadanos vecinos del área correspondiente, en los términos que establezca la ley.

Con fundamento en el artículo 124 del EGDF,

Los consejeros ciudadanos propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el mismo carácter. Los consejeros ciudadanos suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios. Los consejeros ciudadanos propietarios no podrán ser electos para el periodo siguiente con el carácter de suplentes.

Por otro lado, los Consejos de Ciudadanos se renovarán en su totalidad cada tres años.

Conforme a la ley señalada, ésta regulará lo relativo a la organización y declaración de validez de las elecciones de los consejeros ciudadanos, así como

las impugnaciones y el procedimiento sumario para hacerlas valer. Al efecto se suscribirán convenios con las autoridades federales electorales.

IV. FUNCIONES, FACULTADES, ATRIBUCIONES Y OBLIGACIONES

Cuatro son los rubros en los cuales pueden circunscribirse las funciones de los Consejos de Ciudadanos. Vamos a proceder a analizar cada una de ellas y señalar propiamente las características de cada función:

1. *Funciones de aprobación*

Los Consejos de Ciudadanos que existan en cada delegación del Distrito Federal tendrán las siguientes funciones:

Aprobar, supervisar y evaluar los programas operativos anuales delegacionales, en los términos que dispongan las leyes, en materias de:

- a) Seguridad pública;
- b) Servicio de limpia;
- c) Agua potable;
- d) Protección civil;
- e) Atención social, servicios comunitarios y prestaciones sociales;
- f) Parques y jardines;
- g) Alumbrado público;
- h) Pavimentación y bacheo;
- i) Recreación, deporte y esparcimiento;
- j) Construcción, rehabilitación y mejoramiento de la planta física para la educación, la cultura y el deporte, y
- k) Mercados.

La aprobación de los programas operativos anuales a que se refiere esta fracción tendrán carácter vinculatorio y se sujetarán a las previsiones de gasto o de presupuesto autorizados por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (artículo 129, fracción I, del EGDF).

Conviene detenernos un poco en esta fracción. En principio, los campos o materias citados en esta fracción son, entre otros, aquellos que conocen y determinan los cabildos municipales.

Debemos tomar en consideración que solamente en el caso de la *aprobación*, las resoluciones que emitan los consejos de ciudadanos *sí tendrán carácter vinculatorio*. Consideramos que se deben reunir las siguientes características para su debida aplicación:

- Que sean programas operativos anuales delegacionales;
- Circunscritos a las materias mencionadas;
- Deben estar sujetos a las previsiones de gasto o de presupuesto autorizadas por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.
- Conforme a la fracción I del artículo 130 del EGDF, debe existir acuerdo favorable del pleno del Consejo de Ciudadanos para proceder a la ejecución de los programas por parte de la delegación.
- Conforme al artículo 119 del EGDF, el Programa de Desarrollo Urbano del Distrito Federal será formulado por el jefe del Distrito Federal y sometido a la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Los programas para las delegaciones, en materia de uso del suelo, que deberán ser congruentes y complementarios con el mencionado Programa de Desarrollo Urbano, serán formulados por el jefe del Distrito Federal, con participación de la delegación respectiva, la que *los someterá a la aprobación del Consejo de Ciudadanos correspondiente*.

(En este caso los Consejos de Ciudadanos también son competentes para conocer de programas delegacionales en desarrollo urbano, no necesariamente anuales, en materia de uso del suelo.)

Continuando con el artículo de referencia, las solicitudes de modificación serán presentadas ante la autoridad delegacional, la cual las someterá al Consejo de Ciudadanos respectivo para su aprobación. La ley determinará los casos de interés general, así como los procedimientos para las modificaciones a dichos programas, que serán competencia de la administración central de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 131 de este Estatuto.

(Debemos tomar entonces en cuenta que tales solicitudes de modificación de desarrollos urbanos en materia de uso del suelo también serán competencia, para su aprobación, de los Consejos de Ciudadanos. Sin embargo, en los términos en que está redactado este último párrafo del precepto en comento y en relación con el artículo 131 del EGDF, habrá casos en que por el interés general de la ciudad las modificaciones a dichos programas serán competencia de la administración central y no de los consejos de ciudadanos.

El carácter vinculatorio que pueden tener las resoluciones de aprobación implican su determinación de cumplimiento, es decir, son resoluciones obligatorias que el mandatario tiene que cumplir en virtud de que se establecen como si él las hubiera emitido).

Otorgar estímulos y reconocimientos a servidores públicos y a ciudadanos que destaquen por sus actividades en beneficio de la delegación (artículo 129, fracción IX).

Ahora bien, con respecto a los criterios que deben seguir los consejos de ciudadanos en el desempeño de sus funciones de aprobación, son los siguientes:

A través de la *aprobación*, los Consejos de Ciudadanos decidirán sobre programas operativos anuales delegacionales, a cuya ejecución procederá la delegación cuando exista acuerdo favorable de su pleno, el que emitirá en el plazo que las leyes establezcan (artículo 130, fracción I, del EGDF).

(Opinamos que este “acuerdo favorable de su pleno” implica la votación de los consejeros ciudadanos, considerando que para que surta efecto debe ser establecido por mayoría absoluta [la mitad más uno de sus miembros].)

2. *Funciones de consulta*

Conforme a esta característica, las funciones de los Consejos de Ciudadanos son las siguientes:

— Conocer y opinar respecto del informe anual de las actividades del delegado (artículo 129, fracción V).

— Opinar sobre todos aquellos asuntos que, por su importancia y trascendencia para la delegación, someta a su consideración el delegado (artículo 129, fracción VI).

Los criterios que deben seguir los consejos de ciudadanos en el desempeño de sus funciones de consulta, son los siguientes:

— Podrán proporcionar a la delegación opiniones, criterios e información tendentes a mejorar y optimizar la ejecución de programas delegacionales (artículo 130, fracción II, primer párrafo).

(Aquí ya estamos en presencia de programas delegacionales, independientemente de aquellos que sean operativos anuales.)

El segundo párrafo de la propia fracción II del artículo 130 determina que las opiniones que se emitan respecto de los programas que sean sometidos a *consulta* no tendrán carácter vinculatorio para las delegaciones; en todo caso, los titulares de las mismas informarán por escrito al respecto.

(Esto significa que cuando se sometan a la *aprobación* de los Consejos de Ciudadanos los programas operativos anuales delegacionales, sus resoluciones sí serán vinculativas; pero cuando se sometan a *consulta*, las resoluciones emitidas por el Consejo no serán vinculatorias.)

3. *Funciones de supervisión*

Para estos efectos, los Consejos de Ciudadanos emitirán informes y sugerencias. Las facultades de supervisión son las siguientes:

— Aprobar, *supervisar* y evaluar los programas operativos anuales delegacionales, en los términos que dispongan las leyes, en materias de:

- a) Seguridad pública;
- b) Servicio de limpieza;
- c) Agua potable;
- d) Protección civil;
- e) Atención social, servicios comunitarios y prestaciones sociales;
- f) Parques y jardines;
- g) Alumbrado público;
- h) Pavimentación y bacheo;
- i) Recreación, deporte y esparcimiento;
- j) Construcción, rehabilitación y mejoramiento de la planta física para la educación, la cultura y el deporte, y
- k) Mercados (artículo 129, fracción I).

— Participar en el cumplimiento del programa de la delegación en materia de uso de suelo, plan parcial de desarrollo en los términos de este Estatuto y las leyes correspondientes (artículo 129, fracción VIII).

Los criterios que deben seguir los consejos de ciudadanos en el desempeño de sus funciones de supervisión, son los siguientes:

— A través de la supervisión, los Consejos de Ciudadanos revisarán la ejecución de acciones para el cumplimiento de los programas operativos anuales a cargo de la delegación que se hayan sometido a su aprobación, para lo cual el delegado les hará llegar, en los términos de las normas que al efecto dicte el jefe del Distrito Federal, los informes sobre dicha ejecución. Asimismo, podrán constatar en el lugar de que se trate, la prestación de los servicios públicos o al público o la ejecución de obras. Conforme a las evaluaciones que practiquen, presentarán, en su caso, por acuerdo de su pleno, informes a las delegaciones.

Las delegaciones darán respuesta a las sugerencias presentadas por los Consejos de Ciudadanos (artículo 130 fracción III).

4. *Funciones de gestión*

Es la primordial función que llevarán a cabo los Consejos de Ciudadanos. Estas facultades son:

— Recibir informes o quejas de los habitantes de la delegación sobre el comportamiento de los miembros de los cuerpos de seguridad, del Ministerio Público y de los servidores públicos de la delegación, respecto de actos que presuntamente contravengan las disposiciones que normen la conducta de aquéllos. Con base en el análisis de la información y las quejas solicitarán, en su caso, al delegado, la presencia de los servidores públicos de que se trate, ante una de sus comisiones o su pleno para efectos de plantearle el contenido del

informe o queja; en función de la entrevista, el Consejo hará del conocimiento de la autoridad competente el asunto, a fin de que se sigan los procedimientos legales respectivos (artículo 129, fracción II).

— Presentar denuncias ante las autoridades competentes, darles seguimiento e informar a los habitantes de la propia delegación sobre las resoluciones respectivas (artículo 129, fracción III).

— Podrán, como gestión ante la delegación:

a) Proponer la atención de problemas prioritarios, a efecto de que, tomando en cuenta la previsión de ingresos y de gastos públicos, sean considerados en la elaboración del proyecto de presupuesto para la delegación respectiva;

b) Formular propuestas para la introducción y mejoramiento de la prestación de servicios públicos y hacer del conocimiento del delegado las deficiencias en su prestación, con objeto de que sean corregidos a la brevedad posible;

c) Proponer proyectos de equipamiento urbano y la realización de obras de mejoramiento urbano;

d) Proponer proyectos para el mejoramiento de la vialidad, el transporte y la seguridad pública;

e) Promover la realización de programas culturales, recreativos y deportivos;

f) Presentar propuestas sobre programas y acciones materia de las comisiones metropolitanas en que participe la delegación correspondiente;

g) Participar, por conducto del integrante que designe el Pleno del Consejo, en las comisiones y comités que para la atención de los problemas de la delegación sean creados, y

h) En general, presentar peticiones y hacer gestiones ante las autoridades delegacionales, tendientes a satisfacer los derechos e intereses legítimos de los habitantes de la delegación y a mejorar la utilización y aplicación de los recursos disponibles (artículo 129, fracción IV).

— Solicitar, por conducto del delegado, la presencia de los titulares de las unidades administrativas de la delegación en las sesiones del Consejo, cuando exista necesidad de conocer información sobre el desarrollo de los servicios públicos o la ejecución de obras correspondientes al ámbito de competencia del servidor público de que se trate (artículo 129, fracción VII).

Los criterios que deben seguir los consejos de ciudadanos en el desempeño de sus funciones de gestión, son los siguientes:

A través de la gestión, los Consejos de Ciudadanos podrán solicitar a la delegación, la realización de acciones de gobierno o ejecución de obras o prestación de servicios a cargo de la delegación correspondiente. La delegación, de conformidad con las disponibilidades presupuestales, las normas aplicables,

así como con los programas vigentes, responderá a dichas solicitudes (artículo 130, fracción IV).

V. INCOMPETENCIA DE LOS CONSEJOS DE CIUDADANOS

Así como el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal nos señala los casos en que los Consejos de Ciudadanos podrán intervenir en sus funciones de aprobación, consulta, supervisión y de gestión, el EGDF nos determina también los casos en que tales consejos no podrán intervenir. Tales son los siguientes y de conformidad con el artículo 131:

Los programas de gobierno y la ejecución de obras públicas que rebasen el ámbito de una delegación, se refieran al interés general de la ciudad o a relaciones del Distrito Federal con otras entidades federativas (cuestiones que deberán conocer los órganos de coordinación metropolitana), no estarán sujetos a la intervención del Consejo de Ciudadanos correspondiente.

Ahora bien, no sólo los Consejos de Ciudadanos que se establecerán en cada delegación del Distrito Federal son los únicos facultados para llevar a cabo tales actividades, ya que como se desprende del artículo 132 del EGDF, “la Ley de Participación Ciudadana regulará la organización, funcionamiento y elección de otros órganos de representación vecinal así como su coordinación con los Consejos de Ciudadanos”.

Estos órganos son las propias organizaciones vecinales o comités de manzana que existen actualmente con base en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.