

LA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL

En ejercicio de las facultades que el artículo 122 constitucional otorga a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal para legislar en materia de participación ciudadana, este órgano colegiado elaboró la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF), misma que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de junio de 1995. Esta ley se inscribe en el proceso de discusión y reforma que desde finales de la década de los ochenta ha tratado de encontrar una nueva fórmula para el gobierno del Distrito Federal. Es decir, a la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en 1987, y a la expedición del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en 1994, se viene a sumar la LPCDF como un instrumento legal que busca dar un nuevo carácter al ejercicio del gobierno en la capital de la República mexicana.

El debate sobre la reforma a la forma de gobierno en el Distrito Federal, ha girado en torno a dos polos que admiten posiciones intermedias. Por un lado, se ha propuesto convertir el Distrito Federal al régimen de las entidades federativas, lo cual conllevaría la reinstalación del régimen municipal. Por otro lado, se ha sugerido la alternativa de la desconcentración de facultades hacia las delegaciones, así como de la creación de nuevas instancias que permitan la participación de la ciudadanía en el gobierno de la ciudad. Esta última línea de reforma es la que ha prevalecido, y a ella está ligada la LPCDF.

Los objetivos fundamentales de la LPCDF son el de proporcionar mecanismos institucionales que permitan una mejor comunicación entre la administración pública del Distrito Federal y los gobernados, así como el crear instancias de gestoría y colaboración de los ciudadanos con las autoridades. A estos objetivos responden las instancias enumeradas en el artículo 1° de la ley en comento: los consejos ciudadanos; la audiencia pública; la difusión pública; la colaboración ciudadana; la consulta vecinal; las quejas y denuncias; los recorridos periódicos del delegado; y los órganos de representación vecinal por manzana, colonia, barrio o unidad habitacional.

Los consejos ciudadanos son, sin duda, las instancias de la LPCDF que mayor atención han llamado de parte de la opinión pública. Esto se debe a

que se han constituido como nuevos órganos de representación ciudadana, sujetos a designación por elección popular y, además, a que son precisamente estos consejos quienes están facultados para dinamizar el resto de las instancias de participación enumeradas en el artículo 1° de la LPCDF que mencionamos arriba. Así, por ejemplo, el artículo 7° faculta al consejo de ciudadanos correspondiente para solicitar al delegado que convoque a audiencia pública; el artículo 24 de esta ley señala que los consejos de ciudadanos acordarán la convocatoria para la realización de la consulta vecinal; y el artículo 32 ordena que el delegado programará mensualmente los recorridos y los hará del conocimiento del consejo de ciudadanos, cuyo pleno podrá designar a los consejeros que acompañarán en dichos recorridos al delegado.

El artículo 114 de la LPCDF define a los consejos ciudadanos como los “órganos de representación vecinal y de participación ciudadana para la atención de los intereses de la comunidad delegacional en relación a las necesidades y calidad de los servicios públicos relativos al entorno del lugar de residencia de dicha comunidad.” Por su parte, el artículo 115 de la misma ley señala que los consejos son independientes de la administración pública del Distrito Federal, aunque por otro lado deja en manos de la delegación respectiva el ejercicio de los recursos que la Asamblea de Representantes prevea en el presupuesto de egresos del Distrito Federal que le proponga el jefe del Distrito Federal.

En cuanto a la organización y estructura de los consejos de ciudadanos, puede verse en la sección primera del capítulo III del título II de la LPCDF que se siguen las líneas generales que informan el derecho parlamentario mexicano: la instalación estará a cargo de comisiones instaladoras que los consejos salientes designen; los consejos sesionarán en pleno o en “grupos de trabajo”; las sesiones serán conducidas por una directiva integrada por lo menos con cinco consejeros; las sesiones podrán ser ordinarias o extraordinarias; los “grupos de trabajo” podrán ser de carácter permanente o temporal, sus integrantes y el presidente de cada uno de ellos los designará el pleno por mayoría. Existe, sin embargo, una disposición sin antecedente en el derecho parlamentario general, que es la que permite que a las sesiones de los “grupos de trabajo” de los consejos puedan asistir con voz pero sin voto: representantes de los sectores industrial, comercial, de servicios y de bienestar social de la delegación de que se trate; las agrupaciones vecinales que representen a los habitantes de una o varias áreas vecinales; y servidores públicos de la delegación, responsables de las áreas a que correspondan los asuntos a tratar en las sesiones (artículo 126 LPCDF).

Las funciones que corresponde realizar a los consejos de ciudadanos no se encuentran enumeradas en la LPCDF, sino en el artículo 129 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Sin embargo, en la sección segunda del capítulo

III del título II de la LPCDF, se regulan en mayor detalle algunas de las facultades previstas en el estatuto, como es el caso de la facultad de aprobación del consejo de ciudadanos respecto de los programas operativos anuales delegacionales (artículos 130 y 131); y la facultad de solicitar la comparecencia de servidores públicos, si la información con que cuenta el consejo fuere insuficiente para ilustrar su criterio (artículo 132). Además, como ya mencionamos, los consejos de ciudadanos tienen facultades importantes dentro de las demás instancias de participación ciudadana previstas por la ley en comento.

En lo que se refiere a la designación de los consejeros ciudadanos, puede afirmarse que, en términos generales, las normas que regulan las elecciones de estos representantes se han inspirado en los principios contenidos en la legislación federal electoral. Por ejemplo, la integración del comité central del órgano autónomo de carácter temporal denominado comisión de integración de los consejos de ciudadanos, recuerda la organización del consejo general del Instituto Federal Electoral (IFE), en donde la figura de los “consejeros ciudadanos” ocupa un lugar central al tener los seis de ellos la mayoría de votos en el seno de dicho consejo general. Recordemos, para evitar confusiones, que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), prevé, en su artículo 74, a los “consejeros ciudadanos” como individuos situados a una distancia razonable de la militancia partidista activa, y capaces por esto mismo de generar los consensos interpartidistas necesarios para lograr el voto de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados que el COFIPE exige para su designación como tales.

Pues bien, el artículo 42 de la LPCDF señala que el comité central de la comisión de integración de los consejos de ciudadanos, se integra por seis ciudadanos (no se les denomina “consejeros ciudadanos” para no empalmarse con el nombre que se le da a la nueva instancia de representación que creó la LPCDF), con voz y voto, designados por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, de una propuesta de dieciocho personas que le presente el jefe del Distrito Federal. Asimismo, la designación requerirá la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Con esto, se consagra el principio de la “ciudadanización” de los procesos electorales en la designación de los consejos de ciudadanos en el Distrito Federal, al igual que ha sucedido en el nivel federal. Cabe mencionar que los consejos de ciudadanos se renovarán en su totalidad cada tres años, y que 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, y se instalarán el tercer domingo del mes de agosto (artículo 38 LPCDF).

Otro principio que resulta conveniente resaltar, es el de la colaboración entre los órganos encargados de la organización y vigilancia de la elección de los consejeros ciudadanos en el Distrito Federal y el IFE. En efecto, el artículo 51 de la LPCDF dispone que el comité central de la comisión de integración de los consejos de ciudadanos promoverá la celebración de convenios de colaboración con el IFE, para efectos como la elaboración de información y documentación cartográficas para la división de cada delegación en áreas vecinales; la elaboración de la documentación electoral para la elección de consejeros ciudadanos; capacitación ciudadana en materia electoral; utilización del padrón electoral, de la credencial para votar con fotografía y la lista nominal de electores empleados en el proceso electoral federal, entre otros.

Un último ejemplo de las similitudes entre la regulación para elegir consejeros ciudadanos en el Distrito Federal, y las normas del derecho federal electoral, puede encontrarse en el artículo 81 de la LPCDF, el cual señala que en la recepción de la votación y en la realización del escrutinio y cómputo de la elección de consejeros ciudadanos se estará a las disposiciones de la legislación federal electoral, salvo en aquello que esté expresamente regulado en la propia LPCDF.

Debe mencionarse, antes de cerrar nuestros comentarios respecto de los consejos de ciudadanos, que el artículo 71 de la LPCDF prohíbe a los candidatos utilizar en su propaganda los emblemas, frases, leyendas y colores de los partidos políticos. La razón que se dio de esta disposición consistió en justificar la exclusión de los partidos políticos en aras de una representación genuina y auténticamente "ciudadana" y "no partidista". Esta disposición fue tan polémica, que incluso el PAN llegó a plantear su inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, alegando que la Constitución garantiza la participación de los partidos políticos en los procesos electorales. Por su parte, nuestro máximo tribunal se declaró incompetente para conocer de asuntos electorales, por lo cual no entró a resolver el fondo de la cuestión planteada. En la práctica, sin embargo, en el proceso electoral llevado a cabo el 12 de noviembre de 1995 quedó claro que los partidos políticos estuvieron detrás de la mayoría de las candidaturas a consejeros ciudadanos del Distrito Federal, lo cual resulta perfectamente comprensible, al ser este acto de elección un evento eminentemente político.

Finalmente, haremos una breve referencia a las otras instancias de participación ciudadana previstas en el título I de la LPCDF:

a) A través de la *audiencia pública*, los habitantes del Distrito Federal pueden proponer al titular de la Delegación en que residen, la adopción de determinados acuerdos o la realización de ciertos actos; o recibir información sobre determinadas actuaciones, siempre que sean competencia de la administración pública

del Distrito Federal. La facultad para convocar a audiencia pública la tiene el titular de la delegación respectiva, a petición de los diputados federales o senadores por el Distrito Federal, el consejo de ciudadanos correspondiente, representantes de actividades industriales, comerciales, de prestación de servicios y de bienestar social que realicen sus actividades en la delegación respectiva.

b) La *difusión pública* es el medio a través del cual la delegación comunicará a los habitantes de la misma, la realización de obras públicas, la prestación de servicios públicos o al público, así como las modalidades y condiciones conforme a las cuales se prestan éstos y las instancias de quejas y denuncias de la propia delegación.

c) La *colaboración ciudadana* es la instancia por medio de la cual los ciudadanos del Distrito Federal pueden solicitar autorización a la delegación en que residan para colaborar con ella en la ejecución de una obra o la prestación de un servicio, que sea competencia de la propia delegación, aportando para tal efecto recursos económicos o materiales, o trabajo personal.

d) A través de la *consulta vecinal* los habitantes de las delegaciones podrán emitir opiniones, formular propuestas para la solución a la problemática del lugar en que residan o plantear las necesidades e intereses de quienes residen en el mismo lugar. La consulta será convocada por el delegado o por el consejo de ciudadanos respectivo, y podrá ser dirigida a los habitantes de la delegación correspondiente, de una o varias áreas vecinales; o a los sectores industrial, comercial, de prestación de servicios o de bienestar social que concurran en la delegación.

e) Las delegaciones deberán establecer instancias de *quejas y denuncias*, para que los habitantes del Distrito Federal las puedan presentar en relación con la prestación de servicios públicos o al público a cargo de la delegación; o respecto de la irregularidad de la actuación de los servidores públicos de la propia delegación, mismas que se sujetarán a los trámites y procedimientos que establezca la ley de la materia.

f) Los delegados deberán practicar *recorridos periódicos* dentro de su demarcación, para 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 públicas en que la comunidad tenga interés. El delegado deberá programar dichos recorridos mensualmente y los deberá hacer del conocimiento del consejo de ciudadanos y de los diputados federales y senadores de la delegación de que se trate.

g) El artículo 144 de la LPCDF define a los *representantes vecinales por manzana y por colonia, barrio o unidad habitacional*, como los órganos de

representación vecinal que tienen como función relacionar a los habitantes del entorno en que hayan sido electos, con el consejo de ciudadanos y las autoridades delegacionales, para la atención de las necesidades más inmediatas de los mismos, relativas a la prestación de servicios públicos. Estos representantes vecinales durarán en sus funciones tres años; se elegirán en las dos últimas semanas del mes de marzo, iniciarán sus funciones dos días después de la elección y no podrán ser electos para el periodo inmediato. Sus funciones principales son de gestoría ante las autoridades ejecutivas del Distrito Federal; supervisión de ejecución de obras y prestación de servicios públicos, y consulta sobre programas, proyectos o actos que la autoridad le someta al respectivo consejo a opinión, o aquellos respecto de los cuales, los consejos intervengan con carácter aprobatorio.

Como último comentario, debemos mencionar que el proceso de reforma a la forma de gobierno del Distrito Federal no ha concluido. Ya se vislumbran próximos cambios al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que probablemente habrán de reflejarse en la LPCDF.

José María SERNA DE LA GARZA