

UACM

**Universidad Autónoma
de la Ciudad de México**

Nada humano me es ajeno

COLEGIO DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

“Análisis de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal”

TRABAJO RECEPCIONAL

**PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA Y
ADMINISTRACIÓN URBANA**

PRESENTA:

Arturo Orozco Vanegas

Director del trabajo recepcional

Dr. Facundo González Bárcenas

México, D.F. Junio 2015

SISTEMA BIBLIOTECARIO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO COORDINACIÓN ACADÉMICA

RESTRICCIONES DE USO PARA LAS TESIS DIGITALES

DERECHOS RESERVADOS ©

La presente obra y cada uno de sus elementos está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor; por la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, así como lo dispuesto por el Estatuto General Orgánico de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; del mismo modo por lo establecido en el Acuerdo por el cual se aprueba la Norma mediante la que se Modifican, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Estatuto Orgánico de la Universidad de la Ciudad de México, aprobado por el Consejo de Gobierno el 29 de enero de 2002, con el objeto de definir las atribuciones de las diferentes unidades que forman la estructura de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México como organismo público autónomo y lo establecido en el Reglamento de Titulación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Por lo que el uso de su contenido, así como cada una de las partes que lo integran y que están bajo la tutela de la Ley Federal de Derecho de Autor, obliga a quien haga uso de la presente obra a considerar que solo lo realizará si es para fines educativos, académicos, de investigación o informativos y se compromete a citar esta fuente, así como a su autor ó autores. Por lo tanto, queda prohibida su reproducción total o parcial y cualquier uso diferente a los ya mencionados, los cuales serán reclamados por el titular de los derechos y sancionados conforme a la legislación aplicable.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	7
CAPÍTULO I.....	13
DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MÉXICO	13
A) DEMOCRACIA DE LOS ANTIGUOS.....	13
B) DEMOCRACIA DE LOS MODERNOS	14
C) LA REPRESENTACIÓN COMO UNA FORMA DE GOBERNAR.....	16
D) PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y REPRESENTACIÓN EN LA CIUDAD DE MÉXICO.....	17
CAPITULO II.....	21
LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DISTRITO FEDERAL	21
A) LA TRANSICIÓN POLÍTICA DEMOCRÁTICA EN EL DISTRITO FEDERAL.....	21
CAPÍTULO III.....	26
ANÁLISIS DE LA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	26
A) LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL 2010	26
B) TÍTULO PRIMERO. DISPOSICIONES GENERALES	26
C) PLEBISCITO Y REFERÉNDUM.....	32
D) LA INICIATIVA POPULAR.....	42
E) LA CONSULTA CIUDADANA	43
F) LA COLABORACIÓN CIUDADANA	44
G) LA RENDICIÓN DE CUENTAS	46
H) LA DIFUSIÓN PÚBLICA.....	46
I) LA RED DE CONTRALORÍAS CIUDADANAS.....	47
J) LA AUDIENCIA PÚBLICA.....	49
K) LOS RECORRIDOS DEL JEFE DELEGACIONAL.....	50
L) LAS ORGANIZACIONES CIUDADANAS.....	51
M) LAS ASAMBLEAS CIUDADANAS	52

N) LOS CONSEJOS CIUDADANOS	53
Ñ) FUNCIONES PRINCIPALES DE LOS COMITÉS CIUDADANOS.....	55
O) DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS INTEGRANTES DEL COMITÉ CIUDADANO	59
P) DE LA ELECCIÓN DE LOS COMITÉS CIUDADANOS.....	60
Q) DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN Y NULIDADES	64
R) DE LA COORDINACIÓN DE LOS COMITÉS CIUDADANOS.....	64
S) DE LOS CONSEJOS CIUDADANOS DELEGACIONALES.....	64
T) DE LOS REPRESENTANTES DE MANZANA	66
DE LA REPRESENTACIÓN EN LOS PUEBLOS Y BARRIOS ORIGINARIOS	67
U) GENERALIDADES DEL CONSEJO DEL PUEBLO	67
V) DE LAS FUNCIONES DEL CONSEJO DEL PUEBLO	67
W) DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS INTEGRANTES DEL CONSEJO DEL PUEBLO	68
DEL FUNCIONAMIENTO Y OPERACIÓN DE LOS COMITÉS CIUDADANOS	69
X) DE LA INSTALACIÓN DE LOS COMITÉS CIUDADANOS	69
Y) DE LA ORGANIZACIÓN INTERNA Y DEL PLENO DEL COMITÉ CIUDADANO	70
Z) DE LAS COORDINACIONES DE TRABAJO DEL COMITÉ CIUDADANO.....	71
A.A) DE LA RELACIÓN CON LA ASAMBLEA CIUDADANA	74
A.B) DE LOS APOYOS MATERIALES	76
A.C) DE LA CAPACITACIÓN	77
A.D) DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS COMITÉS CIUDADANOS EN LOS INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	78
A.E) DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS.....	78
A.F) DE LA DIFUSIÓN PÚBLICA	78
A.G) DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS COMITÉS CIUDADANOS EN EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	79
A.H) DE LA COORDINACIÓN DE LOS COMITÉS CIUDADANOS.....	80
A.I) DE LAS DIFERENCIAS AL INTERIOR Y LAS RESPONSABILIDADES, SANCIONES Y EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR.....	80
SECCIÓN PRIMERA	81
A.J) DE LAS DIFERENCIAS AL INTERIOR DE LOS COMITÉS CIUDADANOS.....	81
SECCIÓN SEGUNDA.....	81
A.K) DE LAS RESPONSABILIDADES, SANCIONES Y EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR.....	81
A.L) DE LOS CONSEJOS DEL PUEBLO.....	83

A.M) DE LOS REPRESENTANTES DE MANZANA.....	84
DE LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS CONSEJOS CIUDADANOS DELEGACIONALES.	85
A.N) GENERALIDADES	85
A.Ñ) DE LA INSTALACIÓN	85
A.O) DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS INTEGRANTES DEL CONSEJO CIUDADANO.....	85
A.P) DEL PLENO DEL CONSEJO CIUDADANO	86
CONCLUSIONES GENERALES.....	91

AGRADECIMIENTOS

A mis padres Esteban Orozco Romero y Margarita Vanegas Díaz por haber confiado en mí, por ser muy pacientes y llevarme de la mano por el buen camino con sus sabios consejos, sin ellos no habría logrado nada, reconozco que ellos han estado conmigo en las buenas y en las malas y me han apoyado en todo. Desde pequeño, siempre me inculcaron estudiar para que uno de sus hijos hiciera una carrera universitaria y lo he logrado, me siento muy orgulloso de mis padres y siempre llevaré sus buenos consejos, ya que gracias a ellos culminé con éxito esta etapa, a ustedes les debo todo y por eso es que los quiero mucho, me siento dichoso y orgulloso de tenerlos a mi lado mil gracias por todo papás.

Un gran reconocimiento muy especial a mi director de tesis Doctor Facundo González Bárcenas por haber hecho la gran tarea de apoyarme en mi recorrido para terminar este trabajo recepcional, por todo su esfuerzo y tiempo le doy mis más sinceras gracias. A mis lectores, Doctora Rosa Ynés Alacio García, Doctora Norma Angélica Gómez Méndez, Maestro Daniel Tacher Contreras y a la Licenciada Elizabeth Romero Campos que me regalaron un poco de su valioso tiempo, se los agradezco mucho.

A las personas que ya no están conmigo, pero estoy seguro de que estén donde estén se sentirán muy orgullosos de mí, a mi abuelita Irene Romero Barrios y a mi cuñada Maricruz Ramos Pérez que en vida nos regalaron grandes alegrías que mi familia y yo jamás olvidaremos y que espero que algún día nos volvamos a reunir para volver a disfrutar de esos momentos, a ustedes les dedico este trabajo.

A los dos grandes regalos que mi cuñada nos dejó, y me refiero a mis sobrinos Aldo Orozco Ramos y Lizbeth Orozco Ramos que desde pequeños han estado con nosotros y que ocupan un lugar importante en la familia, ellos vinieron a iluminar el hogar y a impulsarme a terminar mis estudios y ojalá también en un futuro logren cosechar frutos que desde ahora están sembrando.

Igualmente a mis hermanos, que compartieron conmigo alegrías y tristezas, les doy las gracias por su grata compañía, a Carlos Orozco Rojas y Aldo Orozco Rojas, que crecimos

juntos. Del mismo modo doy gracias a mis grandes compañeros que me han compartido su amistad y cariño, a Brenda Labastida Torres y a Efrén Blanco Lugo, muchas gracias.

Finalmente, externo mi reconocimiento a la Universidad Autónoma de la Ciudad de México por abrirme las puertas de su plantel para estudiar y realizar mi sueño gracias por apoyarme con beca la cual me ayudó a que este trabajo esté empastado, mil gracias.

INTRODUCCIÓN

En los últimos años la participación ciudadana se ha convertido en uno de los pilares que tienen los ciudadanos para incidir en la vida pública y debido a los problemas que han surgido en la sociedad, también se ha exigido una mayor participación, por eso se han creado diferentes mecanismos para que la gente tenga el derecho a exigir a los gobernantes la rendición de cuentas sobre su gestión y toma de decisiones, para la realización de proyectos o programas en beneficio del bien común dentro de un Estado de Derecho.

Este resurgir ha traído muchos problemas y con ello exigencias por parte de la ciudadanía, por lo que los gobernantes han ideado alternativas para atender las demandas y dar soluciones; ello se manifiesta en la creación de leyes que impulsen a los ciudadanos a participar no sólo en los procesos electorales sino en la realización de programas o proyectos que se llevan a cabo en el territorio donde habitan. Por eso, en esta investigación se analizan cada uno de los artículos que comprende la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal y de qué manera impactan en las decisiones de los ciudadanos y gobernantes.

Tales circunstancias han llevado a la hipótesis de mejorar las posibilidades de participación ciudadana mediante la modificación de algunos artículos de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, ello puede lograr una mayor incidencia en la vida pública, pero bajo el control del denominado partido de izquierda que desde 1997 ha gobernado la ciudad.

Como es sabido, la participación ciudadana está ligada a la colaboración en los asuntos públicos, políticas públicas y toma de decisiones de los gobiernos, tanto a nivel federal, estatal y local, esto se fomenta mediante un sistema democrático en el cual la incidencia de los ciudadanos se ve reflejada en la solución de los diferentes problemas existentes de una sociedad que posee un Estado de Derecho.

Esto obliga a conocer los alcances de la participación ciudadana en el Distrito Federal, es decir ¿en verdad existe representación ciudadana? ¿Se le da poder al ciudadano en la toma de decisiones? ¿Existe algún mecanismo que obligue al

gobernante a asumir la opinión de la mayoría? ¿Hay límites en la participación de los ciudadanos?

Estas cuestiones son las que llevaron a la realización de esta investigación y demostrar en qué grado la gente participa en los diferentes procesos que plantea la Ley de Participación Ciudadana. Dentro de estos objetivos se da a conocer todo lo que nos ofrece la Ley por el simple hecho de ser ciudadanos y pertenecer al territorio del Distrito Federal, así como establecer un diagnóstico sobre el estado actual en materia de participación ciudadana, sus alcances, avances y expectativas que se han fomentado a través de los años, con el fin de que el ciudadano encuentre en una ley los diferentes mecanismos para que pueda participar de manera autónoma y se respete la opinión de la mayoría en la toma de ediciones.

Del mismo modo, el tema fue elegido porque la participación ciudadana es muy importante, ya que mediante ella los ciudadanos inciden y eligen lo que más le convenga, por ejemplo a sus representantes que gobernarán y respaldarán sus intereses ante las autoridades correspondientes, que llevan a cabo la labor de gestionar los problemas existentes en la ciudad.

Esta participación ciudadana en el Distrito Federal es una noción extensa que se ajusta a diversos intereses de análisis, ya que la manera en cómo está redactada la Ley, tal vez a algunos parezca conveniente, pero a otros no, de tal manera que cada uno construye su propio criterio y a partir de ello ve qué tanto poder le dan al ciudadano para decidir sobre los asuntos relevantes del territorio.

La metodología utilizada para esta investigación se basa en conceptos básicos que sirven para analizar todos y cada uno de los artículos que comprende la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal; también se sustenta en datos oficiales de la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el Instituto Nacional Electoral y algunas experiencias en otras entidades, que ayudan a aclarar las dudas con respecto a la Ley de Participación Ciudadana y cómo es que los ciudadanos influyen en la vida pública, lo que lleva a la crítica de los artículos que están plasmados en la Ley y que hoy son practicados por los ciudadanos del Distrito Federal, por tal motivo es necesario dar a conocer los verdaderos alcances y limitaciones que la Ley proporciona.

Por otro lado, es necesario saber que la transición de la participación ciudadana ha sufrido grandes cambios, entre ellos se encuentran los ayuntamientos, pues la Ciudad de México estaba conformado por municipios. Sin embargo, esto dio un giro gradual y posteriormente los ayuntamientos se convirtieron en delegaciones dependientes del llamado gobierno central desde 1928. Más de seis décadas después se aprobó el Estatuto de Gobierno y la Ley de Participación Ciudadana, la cual es el motivo de esta investigación.

Las leyes de participación ciudadana del Distrito Federal son cuatro y se enlistan de la siguiente manera:

- La primera Ley de Participación Ciudadana fue publicada el 12 de junio de 1995; fue presentada como iniciativa por el grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, por lo cual el Congreso de la Unión modificó el Estatuto de Gobierno, adhiriendo en él la primera Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.
- La segunda Ley de Participación Ciudadana se publicó el 21 de diciembre de 1998, fue resultado de una iniciativa por el grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y aprobada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y publicada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano.
- La tercera Ley de Participación Ciudadana fue publicada el 17 de mayo de 2004, a iniciativa de la diputada Norma Gutiérrez de la Torre del Partido de la Revolución Democrática y la diputada Gabriela Cuevas Barrón del Partido Acción Nacional, fue aprobada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y publicada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador.
- La cuarta Ley de Participación Ciudadana fue publicada el 27 de mayo de 2010; la iniciativa correspondió al diputado Horacio Martínez Meza del Partido de la Revolución Democrática y fue votada y aprobada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y publicada por el jefe de Gobierno Marcelo Luis Ebrard Casaubón

De estas cuatro leyes, la que se analiza en esta investigación es la cuarta Ley y en cada uno de los artículos se busca llevar al lector a dar su punto de vista con un criterio argumentativo que refleje la realidad de las cosas y sean estrictamente analizados de acuerdo con lo que dice la Ley de Participación Ciudadana.

Estos rasgos destacan el estado actual de la participación ciudadana, en el que se han hecho reformas que se llevan a cabo conforme a las necesidades que se van dando, incluso se pueden derogar algunos artículos, modificar e implementar de acuerdo a los problemas que exigen ser atendidos a la brevedad posible.

Para sustentar esta investigación se recabaron datos de la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, notas periodísticas y opiniones de otros autores con respecto a la participación ciudadana, eso llevó a analizar y poner ejemplos específicos para refutar con argumentos algunos artículos de la Ley que son analizados en esta investigación.

Tales argumentos se muestran en tres capítulos. En el primero analizo el tema de la democracia y la participación ciudadana en México, y expongo una serie de conceptos para entender la democracia, así como las formas de gobierno y los regímenes democráticos que permiten gobernar un Estado.

En el segundo, se plantea el tema de la participación ciudadana en el Distrito Federal, en qué consiste la conformación política y territorial del Distrito Federal que dio origen a la participación de los ciudadanos, y cómo se ejercieron ciertos derechos que se fundamentaron por primera vez en la elección de sus gobernantes locales por medio del voto directo.

El tercero se refiere al Análisis de la Ley de Participación Ciudadana, se especifica cuántas leyes han existido en la historia del Distrito Federal, analizando cada uno de los artículos correspondientes a la Ley de Participación Ciudadana 2010, que contienen todos y cada uno de los instrumentos u órganos de representación ciudadana. En esta Ley como en todas las anteriores, existe una exposición de motivos que es necesario analizar, ya que a lo largo de la investigación se aclara si en realidad se cumplen los objetivos que plantea dicha ley de participación ciudadana:¹

¹ ALDF; "Exposición de motivos", en *Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, ALDF, Año I, No. 30, 2009, p. 27.

Exposición de Motivos:

- a. El cambio de Comités Vecinales a Comités Ciudadanos. Este cambio se dio precisamente porque los ciudadanos dejaron de creer en falsas promesas, aparte de que los Comités Vecinales se adhirieron a algún partido político.
- b. Que deberían existir tres figuras vecinales: Representantes de Manzana, Asociación de Colonos y Junta Vecinal. Los primeros serían electos mediante una reunión de manzana, con presencia del Instituto Electoral del Distrito Federal para decidir quién será el representante de manzana, los segundos se integrarían por los mismos representantes de manzana, los cuales eligen su mesa directiva y comité de vigilancia y finalmente la Junta Vecinal se integraría por todos los integrantes de las asociaciones de colonos.
- c. Respeto a usos y costumbres de los representantes de unidades habitacionales y comités vecinales, interfiriendo el Instituto Electoral del Distrito Federal para garantizar la ubicación geográfica y respaldar los acuerdos deseados.
- d. Que la gente se acerque y conozca a sus representantes que integran las figuras vecinales.
- e. Establecer comunicación con las autoridades, coadyuvar, planear, implementar, dar vistos buenos, supervisar, evaluar y conocer sobre temas de seguridad pública, desarrollo urbano, desarrollo social, uso de suelo, obras y servicios y reuniones vecinales.

Estos aspectos son importantes en este estudio, ya que en ellos se indica la incidencia que tendrán los ciudadanos tanto en participación como en representación y estas deberán incorporarse en toda la Ley, cuyos resultados se plantearán en esta investigación, dando una expectativa general y asimismo proporcionarle al lector un diagnóstico para que fundamente una opinión en favor o en contra de lo que plantea la Exposición de Motivos, desde el primer momento en que fue derogada la ley anterior.

Finalmente, se plantean las Conclusiones Generales, en las que se argumenta que la Ley de Participación Ciudadana está desvirtuada de sus objetivos y sobre eso se da una propuesta que tal vez haría de la participación una mejor y nueva incidencia de

los ciudadanos en la vida pública, ya que la participación debe ser muy importante no sólo para emitir el voto sino para planear estrategias con las que la gobernanza sea cada vez mejor y de esta manera pueda existir una democracia más justa para todos.

Así, el lector podrá opinar mediante su propio criterio sobre los alcances de la participación, que van desde casos muy generales, como por ejemplo la administración de la ciudad de México, a casos muy concretos como lo es, por ejemplo, el presupuesto participativo.

CAPÍTULO I

DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MÉXICO

A) Democracia de los antiguos

Todas las sociedades requieren ser gobernadas, y para llevar a cabo la tarea de gobernar se necesitan formas de gobierno, mismas que Aristóteles refirió a partir de un criterio numérico, designadas como formas puras y degeneradas:²

Formas puras o buenas de gobierno:

1.- Monarquía: Es una forma de gobierno unipersonal que tiene miras hacia el bien público.

2.- Aristocracia: Es el gobierno de más de uno, pero pocos o gobierno de los mejores, cuyo fin es perseguir lo mejor para la ciudad y sus miembros.

3.- República: Es aquella donde los muchos gobiernan en vista del interés público.

Formas impuras o degeneradas de gobierno:

4.- Tiranía: Es una monarquía que se ejerce despóticamente sobre la comunidad política.

5.- Oligarquía: Se da cuando tienen en sus manos el gobierno los que detentan la riqueza.

6.- Democracia: Es aquella formada por los indigentes o pobres.

En la antigüedad griega la democracia se llevaba a cabo a través de la participación directa, lo que era posible porque las sociedades eran pequeñas y fáciles de gobernar, es decir, todos los ciudadanos podían reunirse a participar y decidir en los asuntos de importancia para la *polis*.

² Gómez Robledo, Antonio, *Aristóteles, Ética Nicomaquea, Política, Libro III*, México, Editorial Porrúa, 2004, pp. 271-272.

B) Democracia de los modernos

Democracia es aquella forma de gobierno en la que se responde a las preferencias de los ciudadanos, donde se requieren instituciones políticas cuyas características se basan en cargos públicos electos, elecciones libres, imparciales y frecuentes, libertad de expresión, fuentes alternativas de información, autonomía de las asociaciones y ciudadanía incluyente.³

Estas instituciones políticas han sido practicadas por los Estados democráticos, sin embargo las sociedades han crecido y con ello los problemas, por lo que fue imposible que millones de ciudadanos pudieran reunirse y participar en todos los asuntos; por este motivo actualmente elegimos a otros ciudadanos, nuestros representantes, para que ocupen cargos de gobierno y representación. Esto es lo que da lugar a la democracia representativa, cuya función consta de las siguientes características:⁴

1.- Los representantes son electos durante elecciones periódicas, libres y justas.

2.- Los gobernantes son los que toman las decisiones, pero lo hacen sin sujetar su decisión a lo que opinen sus representados, siempre y cuando se respeten los intereses generales del electorado.

3.- La ciudadanía tiene el derecho de participar libremente, sin restricciones de los gobernantes.

4.- Las decisiones públicas deben someterse a discusión pública y los gobernantes y representantes deben rendir cuentas.

Una vez planteados estos términos, se debe decir que no basta con el hecho de que los gobernantes sean electos y que asuman la toma de decisiones, sino que la propia ciudadanía tiene un mecanismo de control de los gobernantes denominado rendición de cuentas; con él, el gobernante está obligado a dar informes de su gestión, de esa manera se hace responsables a los representantes.

³ Dahl, Robert, *La democracia, una guía para los ciudadanos. ¿Qué instituciones políticas requiere una democracia a gran escala?*, México, Taurus, 1999, p. 99.

⁴ Casas, Ernesto, "Representación política y participación ciudadana en las democracias", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, División de Estudios de Posgrado, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, enero-abril 2009, p. 62.

Con el mecanismo de la democracia moderna denominado rendición de cuentas, los ciudadanos pueden exigir información y transparencia con respecto al trabajo que hayan realizado los gobernantes. Andreas Schedler hace mención de la *accountability*, cuyo significado se traduce en castellano como control o fiscalización, pero la traducción que más se asocia con la definición es rendición de cuentas.⁵ Ésta es la que obliga a los gobernantes a dar información sobre sus actos y aunque les pudiera parecer un poco incómodo esta medida, deben hacerla, ya que de lo contrario pueden ser sancionados o removidos del cargo por las faltas en que hayan incurrido y esta sanción debe proceder con apego a la ley correspondiente.

En términos de diseño institucional existen tres tipos de regímenes políticos:

1. **Presidencialismo:** El titular del poder ejecutivo, comúnmente llamado presidente, se elige por los ciudadanos directa o indirectamente, por lo que su legitimidad de origen es independiente del Congreso; los integrantes del Congreso — legisladores— también se eligen mediante elecciones; existe separación de los poderes entre ejecutivo y legislativo; el presidente no puede disolver al Congreso ni éste destituir al primero; en la persona del presidente se fusionan las figuras de jefe de Estado y jefe de Gobierno; el presidente nombra a sus colaboradores, y los miembros del poder legislativo no pueden ocupar cargos en el gobierno.

2. **Parlamentarismo:** Los ciudadanos sólo eligen a los integrantes del Parlamento; el Parlamento elige al gobierno, ya sea mediante la mayoría absoluta obtenida por un partido o bien mediante la formación de una coalición parlamentaria que logre la mayoría absoluta; el gobierno es bicéfalo, pues se divide en dos: el jefe de Gobierno y el jefe de Estado; las tareas cotidianas de gobierno corresponden al jefe de Gobierno y a un órgano colegiado denominado Consejo de Ministros o gabinete; el jefe de Estado desempeña labores básicamente protocolarias; el gobierno es responsable ante el Parlamento y éste puede retirarle su apoyo si emite un voto de desconfianza que llevará al gobierno a dimitir para que el Parlamento nombre a otro gobierno que sí goce de su confianza, y el gobierno puede aconsejar al jefe de Estado a disolver el Parlamento, con

⁵ Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, IFAI, 2008, p. 11.

lo que tendría que convocarse a nuevas elecciones parlamentarias, cuyo resultado determinará una nueva integración del Parlamento y éste designará a un nuevo gobierno.

3. Semipresidencialismo: El gobierno es bicéfalo pues cuenta con un presidente elegido por los ciudadanos que, en principio, ejercerá las facultades de gobernar; también existe un primer ministro y un gabinete responsables ante el Parlamento; es labor del primer ministro establecer una estrecha colaboración con el Parlamento y negociar su apoyo; si la mayoría absoluta del Parlamento es del mismo partido que el del Presidente, entonces el primer ministro y el gabinete provendrán de ese partido y en ese caso el semipresidencialismo adopta una dinámica muy parecida a la del presidencialismo; pero si los resultados electorales indican que el Presidente no pertenece al partido o coalición mayoritaria del Parlamento, entonces el primer ministro asumirá las responsabilidades de gobierno, adoptando una dinámica parecida al parlamentarismo y el presidente fungirá sólo como jefe de Estado.⁶

Estos tres tipos de regímenes políticos son los que prevalecen en la actualidad. En México, como es sabido, tenemos un régimen presidencialista.

No obstante, en los tres regímenes debe existir rendición de cuentas, y de esta manera estar vigilados por la propia ciudadanía, con esto los gobernantes están obligados a responder sobre los cuestionamientos a su gestión y, a su vez, se procura mantener el poder bajo control para prevenir abusos.⁷ Asimismo, la democracia representativa puede asumir la forma de cualquiera de los tres regímenes mencionados.

C) La Representación como una forma de gobernar

Toda sociedad requiere ser representada en los cargos de gobierno y representación, ya que las decisiones no las pueden llevar a cabo todos los ciudadanos, por eso es que se eligen representantes, en función de las características

⁶ Cfr. González Bárcenas, Facundo, "Introducción", en Marcelo Ebrard y Mara Robles (Coords.), *Semipresidencialismo en México, ¿Salida del estancamiento del régimen?*, México, EAPDF/GDF, 2011, pp. 13-26.

⁷ Schedler, Andreas, *op. cit.* p.10.

de los regímenes políticos. Sartori menciona que el concepto de representación se refiere a “presentar de nuevo y, por extensión, hacer presente algo o alguien que no está presente”.⁸

Esta forma de representación ha generado desconfianza y apatía en la ciudadanía, porque una vez electos los gobernantes no se sabe con certeza a quién representan, si a un partido, a una organización dentro de un partido o a la ciudadanía. A esta problemática se le conoce como crisis de representación.

Cabe aclarar que esta crisis de representación también está asociada a la llamada partidocracia, cuyo significado es “el gobierno de los partidos”.⁹ Es frecuente que los partidos no atiendan el interés general de los ciudadanos y respondan a otro tipo de intereses, por lo que los ciudadanos dejan de creer en las promesas de los gobernantes y, en el extremo, también llegan a desilusionarse con respecto a la democracia. El nivel de desconfianza o desafecto de los ciudadanos hacia los partidos así como, por decir lo menos, de escepticismo hacia la democracia en el caso mexicano, puede constatarse en los resultados de diversas encuestas, por ejemplo, las publicadas por Latinobarómetro.¹⁰

Para combatir esta crisis de representación se han buscado diversas alternativas, entre ellas incorporar en la democracia representativa mecanismos de democracia directa, para que los ciudadanos se involucren en la toma de decisiones mediante instrumentos como el plebiscito, el referéndum, la revocación de mandato, la iniciativa legislativa popular o el presupuesto participativo.

D) Participación Ciudadana y Representación en la Ciudad de México

Por todo lo anterior adquiere relevancia el tema de la participación ciudadana, que es el objeto de esta investigación y cuyo significado radica en “un acto social

⁸ Sartori, Giovanni, “Representación”, en *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza Editorial, 1999, p. 257.

⁹ Bobbio, Norberto, “Partidocracia”, en *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, 2005, p.1140.

¹⁰ Cfr. www.latinobarometro.org

colectivo y producto de una decisión personal”.¹¹ Sin embargo, aunque los gobiernos promuevan la participación ciudadana con el fin de volver más eficiente la democracia, podemos ver que en los hechos que no todos los ciudadanos quieren o pueden participar.

Ahora bien, las principales funciones de la participación ciudadana son las siguientes:¹²

- 1.- Otorgar legitimidad al gobierno.
- 2.- Promover una cultura democrática.
- 3.- Hacer más eficaces las decisiones y la gestión públicas.

Por supuesto, tampoco está descartado que mediante los mecanismos de la democracia participativa sean los ciudadanos quienes decidan acerca de asuntos de importancia que afecten al conjunto de la sociedad o a amplios sectores de ella. Los principales mecanismos de participación ciudadana, son los siguientes: plebiscito, referéndum, revocación de mandato, iniciativa legislativa popular y presupuesto participativo.

México tiene una democracia representativa y un régimen presidencialista. Dice el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que “es voluntad del pueblo constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.¹³

El régimen de democracia representativa en México se caracteriza por la división o separación de poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. Los titulares de los dos primeros poderes son seleccionados mediante elecciones universales, directas, libres, secretas y periódicas. No obstante, en la Constitución mexicana se incorporan dos

¹¹ Merino, Mauricio, *La participación en la democracia*, Instituto Federal Electoral, México, 1995, p. 3

¹² Ziccardi, Alicia, *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México, Instituto de investigaciones sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2004 p. 250.

¹³ *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Editorial Sista, 2011, p. 66

mecanismos de democracia participativa, la consulta popular y la iniciativa legislativa. El primero se pretendió implementar en el proceso electoral de 2015 pero la Suprema Corte de Justicia decidió no aprobar las solicitudes de consulta; el segundo mecanismo figura en la Constitución pero el Congreso de la Unión aún no ha discutido y aprobado la respectiva Ley reglamentaria.

En México, ha existido participación pero no necesariamente se ha tratado de participación ciudadana. Debido a las características del sistema político mexicano, después de la Revolución mexicana hubo mucha participación de carácter corporativo y clientelar. Durante la época del partido hegemónico el sistema político mexicano se caracterizó, además, por el presidencialismo y el corporativismo.¹⁴ El Presidente, quien concentraba un gran número de facultades legales y metalegales, controlaba al partido hegemónico y éste controlaba las corporaciones, es decir, a través del partido el gobierno mantenía el control de los sectores corporativos mediante redes clientelares. Por ello y por otras razones el partido hegemónico obtenía grandes caudales de votos, logrando siempre ganar las elecciones. Como efecto, el PRI dominaba las Cámaras del Congreso, es decir, la amplia mayoría de diputados y prácticamente todos los senadores pertenecían al PRI, al igual que los gobernadores y la gran mayoría de los diputados a los congresos locales así como los ayuntamientos. Transitivamente, el Presidente controlaba al poder legislativo y, en consecuencia al poder judicial, ya que los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación eran nombrados a propuesta del Presidente. Desde luego, el Congreso aprobaba todas las iniciativas que enviaba el Presidente.

Por lo tanto, se puede decir con certeza que México era un sistema autoritario y en esas condiciones se promovió la participación en los marcos del corporativismo y el clientelismo. No era, entonces, participación *ciudadana* pues ésta, por definición, es autónoma, a diferencia de la participación corporativa y clientelar, que es heterónoma. Se trataba de una participación subordinada a las necesidades del partido hegemónico y la clase política gobernante. En estrictos términos, no eran ciudadanos quienes

¹⁴ González Bárcenas Facundo, "Partidos políticos y representación en el Distrito Federal", en *Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal*, México, IEDF, 2006, p. 149.

participaban, es decir, individuos libres e independientes sino personas controladas mediante lazos clientelares y corporativos.

Por supuesto, históricamente hubo participación de sectores de oposición al régimen priísta; como ejemplos se pueden mencionar movimientos campesinos, guerrilla urbana y rural, sindicalismo independiente, movimiento de los trabajadores ferrocarrileros en 1957-1958, movimiento magisterial de la Sección IX del SNTE, movimientos estudiantiles en 1968 y 1971, movimientos de protesta ante fraudes electorales y otros, pero casi todos ellos fueron reprimidos o cooptados.

CAPÍTULO II

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DISTRITO FEDERAL

A) La transición política democrática en el Distrito Federal

En las décadas recientes se ha llevado a efecto una transición política electoral que ha tenido como consecuencia la transformación de algunos elementos del sistema político mexicano; es claro que actualmente ya no tenemos un sistema de partido hegemónico; las Cámaras del Congreso están integradas pluralmente, con la presencia de diversos partidos, tres de ellos con fuerza relevante; en todos los niveles de gobierno se ha registrado alternancia, incluida la presidencia de la República; el sistema de partidos a nivel nacional es plural y altamente competitivo.

No obstante, el que hoy los habitantes del Distrito Federal podamos elegir a nuestros gobernantes y legisladores locales no ha sido fácil. De hecho, desde la creación del Distrito Federal en 1824 hasta el año 1997, los ciudadanos de la capital de la República no tuvimos derecho a elegir a nuestras autoridades locales, con excepción de las municipales, pero el régimen municipal fue cancelado en 1928.

El diseño institucional del régimen de gobierno del Distrito Federal históricamente data de 1824, cuando triunfan las ideas liberales después del breve periodo imperial de Iturbide. El Congreso Constituyente de 1824 aprobó un régimen federalista, por lo que se requería un territorio en el que se asentaran los poderes federales. Después de un intenso debate, el Congreso aprobó que la Ciudad de México fuera el Distrito Federal y su territorio se formó con áreas del Estado de México y Morelos. Al ser asiento de los poderes federales estos serían los que gobernarían el Distrito Federal; por ello se determinó que fuera el gobierno federal y no los ciudadanos de la ciudad capital, quien designara al gobernante local del Distrito Federal. Sólo las autoridades municipales serían resultado de procesos electorales mediante el voto popular.

En lo sucesivo, el Distrito Federal tuvo cambios dependiendo de los vaivenes políticos nacionales, incluso en ocasiones desapareció como resultado del triunfo temporal de las corrientes políticas conservadoras y centralistas, pero en ninguna

ocasión el gobernante del Distrito Federal fue elegido por los ciudadanos de la entidad, pues siempre fue designado por las autoridades nacionales.

Frecuentemente, los ayuntamientos de la Ciudad de México fueron criticados por su supuesta incompetencia en la atención a los problemas que enfrentaba la ciudad, pero también fue evidente que ante la carencia de fondos presupuestales el gobierno nacional deseaba poseer las exiguas finanzas recaudadas por los municipios. A lo largo del siglo XIX la situación del Distrito Federal no cambió sustancialmente, a pesar de las interesantes discusiones que al respecto hubo en los congresos constituyentes de 1857 y 1917, en los que se planteó la posibilidad de encontrar otra sede de los poderes federales y otorgar a los habitantes de la ciudad derechos políticos plenos.

Ya en el siglo XX, en 1928 la disputa entre callistas y obregonistas tuvo consecuencias lamentables para el régimen municipal, pues como en los ayuntamientos capitalinos prevalecían los callistas, por interpósito diputado Álvaro Obregón, candidato a la presidencia de la República, envió una iniciativa de ley para cancelar el régimen municipal del Distrito Federal, misma que fue aprobada por las Cámaras del Congreso. Con esta reforma constitucional, el Distrito Federal fue concebido como un departamento, bajo el gobierno de los poderes federales. El Presidente designaba al jefe del Departamento del Distrito Federal y éste, en acuerdo con el Presidente, a los titulares de las delegaciones políticas que habían sustituido a los municipios. En cuanto a las tareas legislativas, la aprobación de normas relativas al Distrito Federal era facultad del Congreso de la Unión, pues el Distrito Federal no contaba con un congreso local.

En síntesis, a partir de 1928 los ciudadanos del Distrito Federal sólo tenían derecho a elegir a senadores, diputados federales y presidente de la República. El Presidente gobernaba la Ciudad de México a través del jefe del Departamento del Distrito Federal, a quien designaba, y las delegaciones, consideradas órganos desconcentrados, también tenían titulares designados. Las Cámaras del Congreso de la Unión legislaban en materia del Distrito Federal. Sólo existía un consejo consultivo que auxiliaba al jefe del Departamento, con integrantes nombrados por el presidente de la

República a propuesta del jefe del Departamento, así como un consejo por cada Delegación. El jefe del Departamento presidía al Consejo Consultivo.

Por lo tanto, los ciudadanos capitalinos no tenían derecho a elegir a su gobernante local ni a los titulares de las delegaciones políticas; tampoco a diputados locales pues no existía un congreso o asamblea legislativa local. Ello llevó a que las fuerzas políticas de oposición, especialmente las de izquierda, plantearan la demanda de democratizar el régimen político del Distrito Federal y reconocer el derecho de sus habitantes a elegir autoridades locales. Esta era una situación que no sólo afectaba al Distrito Federal sino que tenía alcances nacionales, ya que la Ciudad de México era la entidad más importante del país en aspectos demográficos, económicos, políticos, sociales y culturales.

En 1941 una nueva ley orgánica dividió al Distrito Federal en la Ciudad de México y 12 Delegaciones, restó facultades al Consejo Consultivo y desapareció a los Consejos Delegacionales. Más adelante, la Ley Orgánica de 1971 reconoció a las 16 Delegaciones actuales; creó las Juntas de Vecinos de cada Delegación como instancias de participación ciudadana, por cuyos presidentes se integraría el Consejo Consultivo. Sin embargo, las opiniones o resoluciones del Consejo Consultivo o de las Juntas Vecinales no obligaban al jefe del Departamento ni a los Delegados.

En 1978 se reformó el artículo 73 de la Constitución y se incorporó las figuras de referéndum e iniciativa popular en el Distrito Federal. Sin embargo, estos derechos nunca fueron reglamentados y por lo tanto no tuvieron aplicación y en 1978 fueron suprimidos de la Constitución. Con la Ley Orgánica de 1978 se crearon diversos órganos de colaboración vecinal y ciudadana: comités de manzana, asociaciones de residentes (colonias) y el Consejo Consultivo.

Debido al terremoto de 1985 muchas personas perdieron la vida o sus bienes materiales, lo que llevó a la organización social y a movilizaciones ante las consecuencias sociales de los sismos. Ante la conflictividad generada por los sismos de 1985 así como por las graves crisis económicas que potenciaban el descontento, a inicio de 1986 se empezó a plantear, por parte de gobierno federal, un proceso de democratización del régimen jurídico político del Distrito Federal. También se planteó

que se eligiera una asamblea legislativa local, pero con facultades muy limitadas, sólo de carácter reglamentario. La I Asamblea de Representantes, como fue llamada, se integró a partir de los resultados de las elecciones de 1988, con una integración plural en la que el PRI sólo logró obtener una exigua mayoría gracias a la aplicación de la cláusula de gobernabilidad.

A partir de la creación de la Asamblea de Representantes inició un ciclo de reformas al régimen jurídico político del Distrito Federal. En 1993 se aprobó una reforma que facultó al Congreso de la Unión a expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y otorgó algunas facultades más a la Asamblea Legislativa. Esta reforma creó la figura de jefe de Gobierno del Distrito Federal, con un complicado proceso de selección que nunca llegó a aplicarse ya que fue desechado por una nueva reforma en 1996. La Asamblea Legislativa obtuvo facultades legislativas sobre diversas materias locales; desaparecieron el Consejo Consultivo de la Ciudad de México y las juntas vecinales. En 1994 el Congreso de la Unión aprobó el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la Asamblea de Representantes aprobó en 1995 la primera Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

Con la reforma de 1996, el gobierno de la entidad estaría a cargo de los poderes federales y de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial locales, lo que señala un régimen de gobierno compartido. Esta reforma aprobó la elección del jefe de Gobierno del Distrito Federal mediante votación universal, libre, secreta y directa con una duración de mandato de seis años —con la excepción del jefe de Gobierno electo en 1997, que sólo duró tres años. Al igual que los Jefes Delegacionales, quienes tendrían un periodo de gobierno de tres años a partir del año 2000.

La Asamblea de Representantes cambió su nombre a Asamblea Legislativa y amplió sus facultades legislativas. En 1997 se promulgaron reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal que incorporaron las figuras de iniciativa popular y plebiscito, mismas que deberían ser reglamentadas en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Con esta reforma también fueron creados el Instituto Electoral del Distrito Federal y el Tribunal Electoral del Distrito Federal. La nueva Ley de Participación Ciudadana aprobada en 1998 incluyó la figura de comités vecinales

elegidos en cada colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional, y reguló los mecanismos de plebiscito, referéndum, iniciativa popular, audiencia pública, consulta vecinal y comités vecinales.¹⁵

Las elecciones para jefe de Gobierno de 1997, 2000, 2006 y 2012 han sido ganadas por los candidatos del Partido de la Revolución Democrática: Cuauhtémoc Cárdenas, Andrés Manuel López Obrador, Marcelo Ebrard y Miguel Ángel Mancera, respectivamente, es decir, este partido ha gobernado la Ciudad de México a partir de 1997. Asimismo, la elección de los Jefes Delegacionales ha favorecido al PRD en la gran mayoría de los casos. Después de las primeras legislaturas de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en que el PRI tuvo ligeras mayorías, a partir de 1997 el PRD también ha obtenido la mayoría en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Como resultado del proceso de transición política electoral, a nivel nacional ha desaparecido el sistema de partido hegemónico y ha sido sustituido por un sistema de partidos plural y competitivo. En el caso del Distrito Federal, se ha establecido —de acuerdo con la tipología de sistemas de partidos de Sartori— un sistema de partido predominante, pues el PRD y sus aliados han mostrado consistencia en sus reiterados triunfos.

Todos los gobernantes emanados del PRD han levantado, al menos discursivamente, la bandera de la participación ciudadana. En 15 años fueron aprobadas cuatro leyes de participación Ciudadana (1995, 1998, 2004 y 2010), lo que revela la preocupación de la clase política gobernante de la Ciudad de México sobre este tema. Sin embargo, es necesario analizar la concepción de participación ciudadana contenida en esta ley, para indagar si otorga a los ciudadanos capacidad de *decidir* sobre materias de importancia o sólo encuadra dicha participación en los márgenes de la colaboración con las autoridades locales, tal como lo hicieron los regímenes priístas.

¹⁵ Cfr. González Bárcenas, Facundo, *op. cit.*, pp. 121-144.

CAPÍTULO III

ANÁLISIS DE LA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

A) Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, 2010

La actual Ley de Participación Ciudadana (LPCDF) fue aprobada por la Asamblea Legislativa el 27 de abril de 2010, y fue publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* un mes después, el 27 de mayo de 2010. Consta de 262 artículos, divididos en 12 títulos: Disposiciones Generales; De los Habitantes, Vecinos y Ciudadanos; De las Autoridades; De los Instrumentos de Participación Ciudadana; De la Representación Ciudadana; De los Consejos Ciudadanos Delegacionales; De los Representantes de los Pueblos y Barrios Originarios; Del Funcionamiento y Operación de los Comités Ciudadanos; De los Consejos de Pueblo; De los Representantes de Manzana, y De la Organización y Funcionamiento de los Consejos Ciudadanos Delegacionales. Cada título está dividido en sus respectivos capítulos o secciones.

B) Título Primero. Disposiciones Generales

El artículo 1° de la LPCDF sostiene que “el presente ordenamiento tiene por objeto instituir y regular los instrumentos de participación y los órganos de representación ciudadana, a través de los cuales los habitantes pueden organizarse para relacionarse entre sí y con los distintos órganos de gobierno del Distrito Federal, con el fin primordial de fortalecer el desarrollo de la cultura ciudadana”.

En el artículo 2° de la Ley, la participación ciudadana está concebida como el derecho de *intervenir y participar, individual o colectivamente, en las decisiones públicas, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno*. No obstante, en este artículo no se aclara en qué medida y con qué procedimientos los ciudadanos pueden intervenir y participar en las materias señaladas. Y esta observación es importante porque se puede intervenir y participar de muy distintas maneras y con diferente profundidad, es decir, una forma de “intervenir y

participar” es convalidar las decisiones de gobierno, siendo no más que un testigo o un observador o, incluso, un operador de las decisiones de los gobernantes; otra manera sería intervenir y participar de forma tal que los ciudadanos puedan incidir realmente en las decisiones de gobierno.

La diferencia radica en si la LPCDF está concebida como un instrumento que otorgue poder real de *decisión* a los ciudadanos, o bien sólo como un instrumento que no otorgue este poder a los ciudadanos y lo preserve en los gobernantes; la LPCDF como un instrumento para otorgar capacidad de decisión a los ciudadanos, o bien sólo para la colaboración de los ciudadanos con sus gobernantes. La vaguedad de “intervenir y participar”, como veremos, no fue un descuido de quienes redactaron y aprobaron esta ley.

El artículo 3° de la Ley señala los principios de la participación ciudadana: democracia; corresponsabilidad; pluralidad; solidaridad; responsabilidad social; respeto; tolerancia; autonomía; capacitación para la ciudadanía plena; cultura de la transparencia y rendición de cuentas, y derechos humanos. Sin embargo, en la Ley no están definidos estos principios por lo que, nuevamente, se introduce ambigüedad o vaguedad también en dichos principios. Hubiera sido conveniente que definieran principios tan importantes como, por ejemplo, la autonomía. Por otra parte, es de notar que entre estos principios no figura algo como “capacidad o facultad de decisión de los ciudadanos”.

El artículo 4 indica los instrumentos de participación ciudadana considerados en la Ley: plebiscito; referéndum; iniciativa popular; consulta ciudadana; colaboración ciudadana; rendición de cuentas; difusión pública; red de Contralorías Ciudadanas; audiencia pública; recorridos del Jefe Delegacional; organizaciones ciudadanas, y asamblea ciudadana. Es de suponer que la capacidad de decisión, al menos sobre algunas materias, debería lograrse con instrumentos como el plebiscito y el referéndum, pero no es así, como veremos más adelante.

En sus artículos 7, 8 y 9 la LPCDF distingue entre “habitante del Distrito Federal”, “vecino de colonia” y “ciudadano del Distrito Federal”. Son habitantes del Distrito Federal las personas que residen en el Distrito Federal; son vecinos de la colonia los

habitantes que residan por más de seis meses en la colonia, pueblo, barrio, fraccionamiento o unidad habitacional —la calidad de vecino de la colonia se pierde por dejar de residir en ésta por más de seis meses—; se considera ciudadanos del Distrito Federal las mujeres y los varones que teniendo calidad de mexicanos reúnan los requisitos constitucionales y posean, además, la calidad de vecinos u originarios del mismo. Estas distinciones y, particularmente, la de vecino, son necesarias porque la LPCDF desarrollará una estructura organizacional de carácter territorial.

Los artículos 10 y 11, correspondientes al Capítulo II, De los Derechos y las Obligaciones de los Habitantes señalan, en efecto, los derechos y obligaciones de los habitantes del Distrito Federal. El Artículo 10 incorpora seis derechos, son los siguientes:

I. Proponer la adopción de acuerdos o la realización de actos a la asamblea ciudadana y al comité ciudadano de su colonia; a la Delegación en que residan y a la Jefatura de gobierno por medio de la audiencia pública;

II. Ser informados respecto de las materias relativas al Distrito Federal sobre Leyes, Decretos y toda acción de gobierno de interés público:

III. Recibir la prestación de servicios públicos;

IV. Presentar quejas y denuncias por la incorrecta prestación de servicios públicos o por irregularidades en la actuación de los servidores públicos en los términos de ésta y otras leyes aplicables;

V. Emitir opinión y formular propuestas para la solución de los problemas de interés público o general y para el mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad, mediante los instrumentos de participación ciudadana previstos en esta Ley, y

VI. Ser informados y tener acceso a toda información relacionada con la realización de obras y servicios de la Administración Pública del Distrito Federal, las cuales serán publicadas en los sitios de internet de cada delegación, y proporcionados a través de los mecanismos de información pública establecidos en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

Los preceptos contenidos en el presente artículo serán aplicables en el ejercicio del presupuesto participativo.¹⁶

¹⁶ LPCDF, p. 4.

Como puede observarse, ninguno de estos derechos otorga capacidad de decisión a los habitantes con relación alguna materia; son significativos los verbos con que inicia cada derecho: *proponer*, *ser* informados, *recibir* servicios, *presentar* quejas y denuncias, *emitir* opinión y *formular* propuestas, *ser* informados..., pero no se utiliza el verbo *decidir*. En cambio, el artículo 11 señala las obligaciones de los habitantes del Distrito Federal: cumplir con las disposiciones de la Ley; ejercer los derechos que otorga la Ley; respetar las decisiones que se adopten en las asambleas ciudadanas de su colonia y las demás que en materia de participación ciudadana les imponga ésta y otras leyes. Llama la atención que en este artículo se considere el ejercicio de derechos como una obligación.

Los artículos 12 y 13 del Capítulo III, De los Derechos y Obligaciones de los Ciudadanos, considera los siguientes derechos a los ciudadanos del Distrito Federal:

- I. Participar con voz y voto en la asamblea ciudadana;
- II. Integrar los órganos de participación ciudadana que señala el artículo 5 de esta Ley;
- III. Promover la participación ciudadana a través de los instrumentos y mecanismos que establece el Título Cuarto de esta Ley;
- IV. Aprobar o rechazar mediante plebiscito actos o decisiones del Jefe de Gobierno *que a juicio de éste*¹⁷ sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal, salvo las materias señaladas en el artículo 20 de esta Ley;
- V. Presentar iniciativas populares a la Asamblea Legislativa sobre proyectos de creación, modificación, derogación o abrogación de leyes respecto de las materias que sean competencia legislativa de la misma y en los términos de esta Ley;
- VI. *Opinar* por medio de referéndum sobre la aprobación, modificación, derogación o abrogación, de leyes que corresponda expedir a la Asamblea Legislativa; excluyendo las materias señaladas en el artículo 34 de esta Ley;
- VII. Ser informado de las funciones y acciones de la Administración Pública del Distrito Federal;
- VIII. Participar en la planeación, diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las decisiones de gobierno en términos de la presente Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables;
- IX. Ejercer y hacer uso en los términos establecidos en esta Ley de los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana, y

¹⁷ De aquí en adelante, son más todas las cursivas en artículos de la LPCDF.

X. Los demás que establezca esta y otras leyes.

Una vez más, a excepción de la fracción IV, ningún derecho es relativo a otorgar capacidad de decisión a los ciudadanos. Los verbos son: *participar* en asambleas ciudadanas, *integrar* órganos de participación ciudadana, *promover* la participación ciudadana, *presentar* iniciativas populares, *opinar* por medio de referéndum, *ser informado*, *participar*.

La fracción IV sí otorga derecho de decisión, es decir, de aprobar o rechazar mediante plebiscito actos o decisiones del Jefe de Gobierno, pero sólo de aquellos que a juicio del propio Jefe de Gobierno sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal, es decir, bastaría con que el Jefe de Gobierno no considerara alguna materia como trascendente para que este derecho quede nulificado. Como comentaré más adelante, resulta absurdo, un contrasentido, que cuando se trate de aprobar o rechazar actos o decisiones del Jefe de Gobierno se le conceda *al propio Jefe de Gobierno* prácticamente el derecho de anular el derecho de los ciudadanos de aprobar o rechazar los actos o decisiones del primero. Con esta circunstancia, en la práctica queda anulado el plebiscito como capacidad de decidir de los ciudadanos.

Algo semejante ocurre con el referéndum, pues no tendrá efectos vinculatorios ya que sólo equivale a una opinión que la ALDF podrá o no acatar, es decir, ni el plebiscito ni el referéndum son instrumentos en manos de los ciudadanos para tomar decisiones que puedan estar en contra de las que toman el Jefe de Gobierno o los diputados de la ALDF.

La fracción VII podría otorgar a los ciudadanos un derecho trascendental, pues se refiere a que estos pueden participar en la planeación, diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las decisiones de gobierno, pero eso se realizaría “en términos de la presente Ley”, y resulta que, como veremos, la LPCDF no proporciona los mecanismos para hacer realidad este derecho ni especifica el alcance del mismo. Por ello, tampoco esta fracción implica el derecho de decisión de los ciudadanos del Distrito Federal.

El artículo 13 se refiere a las obligaciones de los ciudadanos del Distrito Federal: cumplir con las funciones de representación ciudadana que se les encomienden; otra vez, ejercer sus derechos, y las demás que establezcan ésta y otras leyes.

Ya en el Título Tercero, De las Autoridades, llama la atención que se señale como “autoridades en materia de participación ciudadana” a instituciones estatales: el Jefe de Gobierno; la Asamblea Legislativa; los Jefes Delegacionales; el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), y el Tribunal Electoral del Distrito Federal y no a autoridades emanadas de las propias organizaciones ciudadanas, como correspondería al principio de autonomía mencionado con anterioridad.

El artículo 16 pone a cargo del IEDF la organización, desarrollo y cómputo de los plebiscitos y referéndums, además de “coordinar” el proceso de elección de los comités ciudadanos y de los consejos de los pueblos.

Asimismo, el IEDF “por lo que respecta a los órganos de representación ciudadana (...), deberá implementar un programa permanente y continuo de capacitación, educación, asesoría y comunicación acerca de las materias señaladas en el párrafo tercero del artículo 15 de la Ley, así como sobre las atribuciones de los Comités y de los Consejos de los pueblos y el ejercicio de éstas”.¹⁸ Además, el IEDF “hará evaluaciones anuales de desempeño de los Comités Ciudadanos. Los resultados de dichas evaluaciones serán remitidos en el mes de octubre de cada año a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa, y de ésta a la Comisión de Participación Ciudadana (...) para efectos de asignación de los recursos que se refieren a los artículos 83 y 84 de esta Ley”.¹⁹

De esta manera, el IEDF organiza el proceso electoral para elegir a los comités ciudadanos y los consejos de los pueblos; capacita a los integrantes de estos y los evalúa. Estas funciones del IEDF podría poner en cuestionamiento la autonomía de los órganos de representación ciudadana. Sin embargo, se supone que el Instituto Electoral es un organismo ciudadano y que goza de autonomía con respecto al gobierno y los partidos. Si esto fuera así, al menos teóricamente sería aceptable que el IEDF

¹⁸ LPCDF, p. 6. Las materias señaladas en el párrafo tercero del artículo 15 de la ley son: formación para la ciudadanía; mejoramiento de la calidad de vida; representación y promoción de los intereses generales, sectoriales y comunitarios; promoción y desarrollo de los principios de la participación ciudadana; fomento a las organizaciones ciudadanas; instrumentos de participación ciudadana, y órganos de participación ciudadana.

¹⁹ *Ibidem*. Los artículos 83 y 84 de la LPCDF se refieren al presupuesto participativo.

desempeñe estas funciones, pero debe tomarse en cuenta que la ciudadanía y la autonomía del Instituto Electoral sólo son relativas, por lo que no puede descartarse la posibilidad de que la autonomía de los órganos de representación ciudadana sea vulnerada.

C) Plebiscito y referéndum

El plebiscito está normado en el Capítulo I (Del Plebiscito) del Título Cuarto (De los Instrumentos de Participación Ciudadana), artículos del 17 al 27. Por su parte, el referéndum corresponde al Capítulo II del mismo Título Cuarto, artículos de 28 al 38.

Los mecanismos de la democracia participativa (también llamada democracia directa o semidirecta) se fundamentan en el principio de soberanía popular, al igual que la democracia representativa. Aun cuando hay una tradición que opone democracia representativa y democracia participativa, actualmente en un gran número de países se han incorporado diversos mecanismos de democracia participativa, que se consideran complementarios a la democracia representativa.²⁰ El principio de la soberanía popular sostiene que el pueblo es el titular de la soberanía, por ello muchas constituciones, entre ellas la nuestra, señalan que la soberanía reside en el pueblo.²¹ Bien, la soberanía reside en el pueblo, es decir, en el conjunto de ciudadanos, pero en las sociedades modernas en las que viven millones de ciudadanos, es imposible que todos ellos participen en la toma de decisiones que los poderes públicos realizan cotidianamente. Por ello, las democracias modernas son democracias representativas, es decir, los

²⁰ Para América Latina, se puede consultar Daniel Zovatto, “Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina: 1978-2010”, en *Revista de Sociología*, N° 24, 2010, pp. 87-124. <<http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/sociologia/articulos/24/2404-Zovatto.pdf>>

²¹ “Pueblo” es un término polisémico, es decir, que se presta a diversas significaciones. No obstante, en términos operativos se entiende por pueblo al conjunto de los ciudadanos. El artículo 39 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* afirma 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”.

ciudadanos eligen a quienes habrán de ocupar los cargos de representación y gobierno y se dedicarán a tomar las decisiones que legalmente les correspondan.

Sin embargo, el desarrollo de las democracias ha puesto de manifiesto que en ocasiones los gobernantes o los legisladores toman decisiones que van en contra de la opinión de gran parte de los ciudadanos, o bien que hay decisiones que por su trascendencia ameritan convocar al conjunto de ciudadanos en los que radica la soberanía popular, ya sea para tomar en cuenta su opinión o para dejar que el resultado de la consulta determine la decisión que habrá de asumirse. Asimismo, la incorporación de mecanismos de democracia participativa también se ha propuesto ante la llamada crisis de representación y la partidocracia, pues se supone que con la participación de los ciudadanos en asuntos de trascendencia para la vida pública, se cubre en alguna medida el déficit de representación y se limita que los partidos políticos tomen decisiones sólo en su beneficio o el de sus dirigentes.

Entre los mecanismos de participación ciudadana más importantes están el plebiscito y el referéndum. Aun cuando hay ambigüedad en su significado y a veces se toman como sinónimos, existe una tendencia cada vez más acentuada a considerar el plebiscito como una consulta relativa a las materias propias de los poderes ejecutivos, y el referéndum a las materias correspondientes a los poderes legislativos.

El término plebiscito tiene su origen en el término latino *plebiscitum*, y etimológicamente significa llamada o convocatoria a la plebe, esto es, al pueblo. El *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española* lo define como la “consulta que los poderes públicos someten al voto popular directo para que apruebe o rechace una determinada propuesta”.²² Hay diversos tipos de plebiscitos, por ejemplo, aquellos en los que las autoridades están obligadas a acatar el resultado del mismo. En algunos otros casos para que el resultado sea vinculante es necesario que participe un determinado porcentaje del padrón electoral y otros plebiscitos en los que para que el

²² Cfr. Manuel Aragón y José Luis López, “Plebiscito”, en *Diccionario electoral*, San José, Costa Rica, IIDH/CAPEL, 1988.

<https://www.iidh.ed.cr/multic/controles/Biblioteca/BuscadorCategoria.aspx?contenidoid=3c2b8415-35f8-418e-a3eb-acf153bb1dc5&Cat=Diccionario_Electoral&Portal=CAPEL>

resultado sea vinculante la mayoría ganadora debe superar cierto porcentaje. Hay también plebiscitos cuyo resultado las autoridades toman como insumo para sus decisiones. Asimismo, hay normatividades en las que se señala que el plebiscito será convocado por el gobernante y otros que también pueden ser convocados por los legisladores o por los ciudadanos, si se registra un cierto número de solicitudes para la convocatoria.

En las constituciones latinoamericanas se contemplan diversos tipos de plebiscito²³ y es común que se reserven algunas materias que no pueden someterse a plebiscito ni a referéndum, por ejemplo, las decisiones sobre la materia fiscal, la ratificación de tratados internacionales o la seguridad nacional. Finalmente, los plebiscitos pueden realizarse *ex ante* o *ex post*, es decir, antes o después de que la decisión en cuestión haya sido tomada.

El artículo 17 de la LPCDF define el plebiscito como “un instrumento de participación ciudadana mediante el cual *el Jefe de Gobierno* somete a consideración de los ciudadanos, para su aprobación o rechazo y *de manera previa a su ejecución*, los actos o decisiones *que a su juicio sean trascendentes* para la vida pública del Distrito Federal.”²⁴

Este artículo convierte al plebiscito, de un instrumento de los ciudadanos, a un instrumento del Jefe de Gobierno, pues es éste quien “somete a la consideración de los ciudadanos (...)”; además, se trata de un plebiscito *ex ante*, es decir, la aprobación o rechazo de los ciudadanos se debe dar de manera previa a la ejecución del acto o decisión del propio Jefe de Gobierno. Sin embargo, esto también significa que los actos o decisiones ya ejecutados por el Jefe de Gobierno *no podrán someterse a plebiscito*, lo que constituye una grave limitación en la forma que la Ley concibe el plebiscito. Por si no fuera suficiente, el referido artículo de la LPCDF señala que para que pueda someterse a plebiscito algún acto o decisión del Jefe de Gobierno, ese acto o decisión debe ser juzgado *por el propio Jefe de Gobierno* como trascendente para la vida pública del Distrito Federal.

²³ Daniel Zovatto, *Op. cit.*

²⁴ LPCDF, p. 6.

Es decir, este requisito abre la posibilidad de que hubiera algún acto o decisión verdaderamente trascendente para la vida pública, pero bastaría que el Jefe de Gobierno no lo considere con esa cualidad, para que dicho acto o decisión del Jefe de Gobierno no pueda someterse a plebiscito. De esta manera, puede en la práctica anularse el derecho a plebiscito a voluntad del gobernante. Al parecer, los términos de este artículo hacen que, prácticamente, el plebiscito sea una atribución del Jefe de Gobierno para someter a la consideración de la ciudadanía algún acto o decisión *antes* de que sea ejecutado; por lo tanto, en estas condiciones el plebiscito al que se refiere la LPCDF es más un instrumento en manos del Jefe de Gobierno que en las de la ciudadanía.

Ahora veamos los requisitos que se plantean para realizar un plebiscito. El artículo 18 de la Ley sostiene que “Podrán *solicitar al Jefe de Gobierno* que convoque a plebiscito en cualquiera de los siguientes supuestos:

- a) El 0.4% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores.
- b) El equivalente al 10% de los Comités Ciudadanos.
- c) Al menos ocho de los consejos ciudadanos delegacionales.

Con la redacción de este artículo queda claro que *es atribución del Jefe de Gobierno convocar a plebiscito* y hay tres posibles solicitantes. En ningún artículo la LPCDF dice que el plebiscito es un instrumento de los ciudadanos para cuestionar, aprobar o rechazar políticas públicas que llevan a cabo los gobernantes, ya que si la ley estuviera escrita de este modo se estaría tomando en cuenta la participación de los ciudadanos para *decidir*.

Para solicitar un plebiscito es requisito indispensable que cuando menos el 0.4 % de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores del Distrito Federal lo solicite. Según datos del INE, el porcentaje de los inscritos en la lista nominal en el D.F. son un total de 7,317,316²⁵ lo cual indica que el 4% de estos es 292,693 personas.

²⁵ Instituto Nacional Electoral. En “Estadística del padrón electoral y lista nominal de electores”. Recuperado http://listanominal.ife.org.mx/ubicamodulo/PHP/est_sex.php?edo=9

Con respecto al 10% de los Comités Ciudadanos, según datos del IEDF el total de colonias es de 1,753,²⁶ por lo tanto esa misma cantidad corresponde al número de comités ciudadanos; entonces, el total por el porcentaje estimado resulta en 176 Comités Ciudadanos, al menos, que deben solicitar la realización de un plebiscito. Por último, el tercer inciso del artículo 18 de la LPCDF se refiere a que también podrán solicitar la realización de un plebiscito 8 de los 12 Consejos Ciudadanos Delegacionales. Cuando la solicitud de plebiscito proviene de los Comités Ciudadanos o de los Consejos Ciudadanos Delegacionales, los solicitantes deberán nombrar un comité promotor integrado por cinco ciudadanos.

El Jefe de Gobierno tendrá un plazo 60 días naturales para aprobar en sus términos la solicitud; proponer modificaciones “técnicas” al texto de la propuesta, sin alterar la sustancia, o bien rechazarla, en caso de considerar que es improcedente por violentar ordenamientos locales o federales. Que el Jefe de Gobierno pueda modificar el texto de la pregunta del plebiscito es una atribución que puede ser utilizada para pervertir o alterar sustancialmente la pregunta pues no se especifica qué se debe entender por modificaciones “técnicas”.

El artículo 19 de la LPCDF dice que toda solicitud debe contener el acto de gobierno que se pretende someter a plebiscito así como los órganos de la administración que lo aplicarán en caso de ser aprobado; asimismo, se deben exponer los motivos y razones por las cuales el acto se considera de importancia para del Distrito Federal. El Jefe de Gobierno pedirá al IEDF que certifique que se cumplieron todos los requisitos de procedencia de la solicitud. En el plebiscito sólo podrán votar los ciudadanos que cuenten con credencial de elector expedida 60 días antes de la elección.

El artículo 20 de esta Ley dice que no se podrá someter a plebiscito materias de carácter tributario, fiscal o de egresos del Distrito Federal, tampoco sobre el régimen

²⁶ Instituto Electoral del Distrito Federal. Dirección Ejecutiva de Organización y Geografía Electoral. *Marco geográfico de participación ciudadana 2013*. Catálogo de Colonias y Pueblos Originarios 2013, México, IEDF, 2013.

interno de la Administración Pública del Distrito Federal y los demás que determinan las leyes.

El artículo 21 se refiere a que el Gobierno del Distrito Federal iniciará el procedimiento del plebiscito mediante una convocatoria, la cual deberá expedirse cuando menos 90 días hábiles antes de la fecha de la realización del plebiscito y el Instituto Electoral iniciará la organización del proceso plebiscitario.

El artículo 22 dice que el Jefe de Gobierno se puede auxiliar de órganos locales y de gobierno, así como de instituciones de educación superior o de organismos sociales y civiles para la elaboración de las preguntas. No obstante, en caso de que el plebiscito haya surgido de la iniciativa ciudadana o de los órganos de representación ciudadana, el IEDF respetará la redacción del texto, *tal y como haya sido aprobada por el Jefe de Gobierno*.

En el artículo 25 se afirma que los trabajos de organización, desarrollo del plebiscito y cómputo respectivo estarán a cargo del Instituto Electoral, que también deberá garantizar la equitativa difusión de las opciones que se presenten a la ciudadanía y declarará los efectos del plebiscito *de conformidad con lo señalado en la Convocatoria*. El artículo 23 señala que en el año que tengan verificativo elecciones de representantes populares, no podrá realizarse plebiscito alguno. Por cierto, esta decisión contrasta con la sostenida en la Ley Federal de Consulta Popular, aprobada en 2014, ya que ésta Ley indica que las consultas populares federales deberán realizarse precisamente el día de la jornada electoral federal, es decir, consultas populares federales y jornadas electorales federales serán concurrentes.

El artículo 26 de la LPCDF es importante, ya que señala que “el resultado tendrá carácter vinculatorio para el Jefe de Gobierno cuando una de las opciones obtenga la mayoría de la votación válidamente emitida y corresponda cuando menos a la décima parte del total de ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores del Distrito Federal”, es decir, deben de votar válidamente, en favor de la opción que resulte mayoritaria, cuando menos 731,732 personas.

Esta decisión plasmada en la Ley puede explicar por qué no se podrán realizar plebiscitos locales concurrentes con las jornadas electorales federales y locales (pues

éstas también son concurrentes), ya que es de suponer que la participación en los plebiscitos sería mayor si estos son concurrentes con las jornadas electorales federales y locales y que la participación será, en general, menor cuando la jornada plebiscitaria no coincida con las elecciones federales y locales.²⁷

Lo expuesto ratifica el criterio de que la figura de plebiscito plasmada en la LPCDF fue concebida con un criterio demagógico, de manera que fuera un instrumento en manos del Jefe de Gobierno y no de la ciudadanía. Existen demasiados “candados” expresados tanto en las atribuciones otorgadas al Jefe de Gobierno como en los procedimientos a seguir para realizar un plebiscito. Todo ello hace posible que aun cuando se reunieran las firmas ciudadanas para solicitar un plebiscito, en el proceso de su aprobación y realización —entre ellos la redacción de la pregunta— puede desvirtuarse el interés ciudadano que le dio origen, sustituyéndolo por el interés del Jefe de Gobierno. Además, para que el plebiscito sea vinculatorio para el Jefe de Gobierno la opción ganadora debe corresponder al menos al 10 % de la lista nominal.

Aun cuando en ocasiones plebiscito y referéndum se toman como sinónimos, es creciente la tendencia de identificar el plebiscito como una consulta relacionada con temas propios de los poderes ejecutivos y el referéndum como una consulta relativa a temas que corresponden a los poderes legislativos. El referéndum (del latín *referendum*, de *referre*: referir) es un mecanismo de democracia directa mediante la cual el pueblo, el cuerpo electoral opina, aprueba o rechaza una decisión de sus representantes elegidos para asambleas constituyentes o legislativas”.²⁸

El referéndum fue utilizado en los Estados Unidos en 1778 para la aprobación, mediante voto popular de las constituciones de los estados de Massachusetts y New Hampshire. Este procedimiento también se dio en otros estados de la Unión Americana durante el primer tercio del siglo XIX, por lo que León Duguit la calificó como “la tierra

²⁷ Por último el artículo 27 dice que las controversias que se generen en cualquiera de las etapas del plebiscito serán resueltas por el Tribunal Electoral del Distrito Federal de conformidad con las reglas previstas en la Ley Procesal Electoral del Distrito Federal.

²⁸ García, Jorge M. Referéndum, recuperado en <http://www.mercaba.org/FICHAS/Capel/referendum.htm>

clásica del referéndum”.²⁹ Actualmente, el referéndum está contenido en las legislaciones de muchos países, entre ellos en México, tanto en el nivel federal como en el estadual y el municipal.³⁰

Para el caso del Distrito Federal, su Ley de Participación Ciudadana dedica el Capítulo II al referéndum. En el artículo 28 define al referéndum como “un instrumento de participación directa mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes propias de la competencia de la Asamblea Legislativa.”³¹ El texto de este artículo está bien redactado, pues se refiere a que mediante el referéndum la ciudadanía “manifiesta” su aprobación o rechazo y no su “decisión” como correspondería a un referéndum con efectos vinculatorios pues, como veremos, en el Distrito Federal no existe referéndum vinculatorio.

De acuerdo con el artículo 34 de la Ley no podrán someterse a referéndum aquellas leyes o artículos que traten sobre las materias: tributaria, fiscal o 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 de la función judicial del Distrito Federal, y los demás que determinen las leyes.

El artículo 29 dice que “es *facultad exclusiva* de la Asamblea Legislativa decidir por acuerdo de las *dos terceras partes de sus integrantes* si se somete o no a referéndum la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes”.³² Así de claro se expresa que la realización de referéndum corresponde no a los ciudadanos sino a la Asamblea Legislativa.

²⁹ De los Santos, Isidro, *Plebiscito y referéndum. Concepciones terminológicas entre la democracia directa y la representativa. Puntual tratamiento en el constitucionalismo estatal mexicano y comparado*, México, Biblioteca jurídica virtual del instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM, recuperado en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2921/21.pdf>

³⁰ Para los países latinoamericanos, puede consultarse: Daniel Zovatto, *op. cit.*

³¹ LPCDF, p. 8.

³² Subrayados míos.

Veamos los aspectos procedimentales del referéndum. Según el artículo 30 podrán solicitar a la ALDF la realización de un referéndum uno o varios diputados, siempre y cuando la solicitud sea realizada *antes* de la aprobación de la ley o decreto. Así, el referéndum no es realizable después de aprobada una ley o decreto. En términos coloquiales aquí vale la expresión "palo dado ni Dios lo quita", es decir, ley o decreto aprobado no será sujeto de referéndum. Esta es una fuerte limitación al referéndum, pues esta figura de participación ciudadana sólo operaría antes de que la ley en cuestión sea aprobada. El referéndum considerado en la LPCDF no es, pues, referéndum *derogatorio*, lo que representa una fuerte limitación a esta figura considerada como un instrumento de participación y decisión ciudadanas.

También pueden solicitar a la Asamblea Legislativa la realización de un referéndum: a) el 0.4 % de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores del Distrito Federal; b) el equivalente al 10 % de los Comités Ciudadanos, o c) al menos ocho de los Consejos Ciudadanos Delegacionales (artículo 30). En el caso de que la solicitud la hagan los ciudadanos, los interesados deberán anexar a su solicitud una lista con sus nombres, firmas y clave de su credencial de elector para que sean cotejadas por el IEDF. Si los solicitantes corresponden a alguna de las tres opciones contenidas en los incisos, los interesados deberán nombrar a un comité promotor integrado por cinco personas. De igual manera que en la solicitud hecha por diputados, también en cualquiera de estos tres casos la solicitud deberá hacerse *antes* de la aprobación de la ley o decreto...

Una vez que se presenta la solicitud y que se verifique que cumple los requisitos contenidos en la LPCDF, "las comisiones de la Asamblea Legislativa respectivas harán la calificación de dicha propuesta, presentando su dictamen al Pleno, el cual podrá ser aprobado, *modificado* o *rechazado*". Así que no basta cumplir los requisitos para solicitar la realización de un referéndum —que no tendrá efectos vinculatorios—, pues el Pleno de la ALDF podrá modificarlo o rechazarlo, y en estos dos casos la respuesta de la ALDF fundada y motivada deberá enviarse al comité promotor.

En el escenario de que la Asamblea Legislativa apruebe la realización de un referéndum, la propia Asamblea deberá expedir la Convocatoria en el término de 30

días naturales antes de la fecha de realización. En la Convocatoria, la Asamblea deberá incorporar la fecha de la votación, el formato de consulta, la indicación del ordenamiento y los artículos que se someterán a referéndum. De esta manera, es la propia Asamblea la que ofrecerá a los ciudadanos los argumentos en favor y en contra del texto objeto de referéndum. La LPCDF no se refiere al desarrollo de una campaña electoral con respecto a lo que se consultará en el referéndum, quizás por eso fija un reducido plazo de 30 días naturales antes de la realización del referéndum.

El artículo 35 se afirma que “en el año que tengan verificativo elecciones de representantes populares, no podrán realizarse procedimientos 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”. Esta decisión es, también, una limitación pues determina que no podrá haber referéndums simultáneos ni podrán ser más de cuatro referéndums en el periodo sexenal del Jefe de Gobierno. Además, contrasta con la Ley Federal de Consulta Popular que prevé la posibilidad de realización simultánea de varios referéndums en la misma jornada electoral, además de que estos se realizarían precisamente el día de la jornada electoral federal, es decir, simultáneamente a las elecciones federales. Asimismo, la Ley Federal de Consulta popular considera un periodo de campaña electoral con respecto al referéndum, a diferencia de la LPCDF.

Una vez convocado el referéndum, su organización corresponde al Instituto Electoral del Distrito Federal, así como también el cómputo y remitir los resultados a la Asamblea Legislativa.

Finalmente, el artículo 37 de la LPCDF es el cierre de oro con respecto a este instrumento de participación ciudadana: “Los resultados del referéndum *no tendrán carácter vinculatorio* para la Asamblea Legislativa, sus efectos sólo servirán como elementos de valoración para la autoridad convocante (o sea, la propia ALDF)”.³³ Sí los resultados del referéndum no tendrán carácter vinculatorio sino sólo serán elementos de valoración para la ALDF, entonces para qué piden tanto requisito si la decisión la

³³ Subrayados míos.

toma la Asamblea Legislativa. De nada sirve que los ciudadanos quieran intervenir, porque su participación siempre será restringida y limitada y sujeta a la decisión de las autoridades.

Como puede apreciarse, los dos mecanismos de participación ciudadana más importantes, el plebiscito y el referéndum, tienen tan grandes limitaciones que lejos de poder ser considerados como recursos de los ciudadanos, son del jefe de Gobierno y de la Asamblea Legislativa, respectivamente. Por eso se puede sostener que, por la concepción plasmada en la LPCDF con respecto al plebiscito y el referéndum, es un recurso demagógico. En realidad, en estas materias la LPCDF están rectadas a modo conveniente para el gobierno y de esta manera se limita la posibilidad de reconocer en los ciudadanos capacidad de decisión.

D) La iniciativa popular

Después de abordar el plebiscito y el referéndum, el Título IV de la LPCDF se refiere a otros instrumentos de participación ciudadana menos importantes que los dos primeros, pues por definición no ponen en riesgo las decisiones de las autoridades ejecutivas o legislativas. El primero de ellos es la iniciativa popular. El artículo 39 la define como “un instrumento mediante el cual los ciudadanos del Distrito Federal y los órganos de representación ciudadana (...) presentan a la Asamblea Legislativa proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes y/o decretos propios del ámbito de su competencia”. Este instrumento otorga derecho de iniciativa legislativa a los ciudadanos. No obstante, no podrán ser objeto de iniciativa popular las mismas materias que están descartadas para los referenda.

Para que una iniciativa popular “pueda ser admitida para su estudio, dictamen y votación por la Asamblea Legislativa” se requiere: a) un escrito de presentación de iniciativa popular dirigido a la ALDF; b) presentación de los nombres, firmas y claves de las credenciales de elector de un mínimo de 0.4 % de la lista nominal de electores; c) la iniciativa popular también puede ser presentada por el 10 % de los Comités Ciudadanos o por ocho Consejos Ciudadanos Delegacionales; d) los solicitantes deberán nombrar un comité promotor integrado por cinco personas; e) presentar una exposición de

motivos que señale las razones y fundamentos de la iniciativa, y f) presentar un articulado que cumpla los principios básicos de técnica jurídica.

Si la iniciativa es admitida se someterá al proceso legislativo que señala la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa debiendo ser analizada, dictaminada y votada en el mismo periodo de sesiones en el que fue presentada. Estos requisitos serán verificados por la Comisión Especial integrada por los diputados de las Comisiones competentes en la materia de la propuesta. La Comisión Especial decidirá sobre la admisión o rechazo de la iniciativa en un plazo no mayor a 15 días a partir de su presentación.

Como puede apreciarse, este instrumento de participación ciudadana no amenaza la capacidad de decisión de los legisladores ni otorga dicha capacidad a los ciudadanos. La única ventaja es que debe ser votada en el mismo periodo de sesiones en que fue presentada, pero los legisladores de la ALDF quedan en libertad de aprobarla, modificarla o rechazarla. El trabajo de recolectar las firmas del 0.4 % de la lista nominal se puede evitar si al menos uno de los legisladores se hace eco del interés ciudadano y presenta dicha iniciativa a la ALDF.

E) La consulta ciudadana

El artículo 47 de la LPCDF se refiere a la consulta ciudadana, la define como “el instrumento a través del cual el Jefe de Gobierno, los Jefes Delegacionales, las asambleas ciudadanas, los Comités Ciudadanos, la Autoridad Tradicional en coordinación con el Consejo del pueblo y los Consejos Ciudadanos, por sí o en colaboración, someten a consideración de la ciudadanía, por medio de preguntas directas, foros o algún otro instrumento de consulta, cualquier tema que tenga impacto trascendental en los distintos ámbitos temáticos y territoriales en el Distrito Federal”. Como puede apreciarse, este instrumento es un recurso básicamente de las autoridades y de los órganos de representación ciudadana. Según el artículo 48 la consulta ciudadana podrá ser dirigida a los habitantes del Distrito Federal de una o varias Delegaciones, o de una o varias colonias, así como a las Asambleas Ciudadanas o los Comités Ciudadanos de una o varias Delegaciones o colonias y al Consejo Ciudadano.

Las consultas ciudadanas podrán ser convocadas por cualquiera de las instancias mencionadas en el citado artículo 47. Sin embargo, los resultados de las consultas ciudadanas no serán vinculatorios sino sólo serán “elementos de juicio para el ejercicio de las funciones de la autoridad convocante”, según el artículo 50. En este artículo también se afirma que la autoridad convocante deberá informar a más tardar 90 días luego de publicados los resultados de la consulta ciudadana, acerca del modo en que “el ejercicio de sus funciones fue afectado por los resultados de la misma”. Sin precisar el significado de los términos “ejercicio de funciones”, el mismo artículo sostiene que “En el caso de que el ejercicio de las funciones de la autoridad no corresponda a la opinión expresada por los participantes en ella, la autoridad deberá expresar con claridad la motivación y fundamentación de sus decisiones”.

En efecto, las llamadas consultas populares son un instrumento en manos de las autoridades cuyo resultado no será vinculatorio. Así, si el resultado de una consulta es en el sentido de las preferencias de las autoridades, entonces podrán decir que respetan la voluntad popular; pero si el resultado no favorece dichas preferencias, las autoridades no estarán obligadas a asumir la voluntad expresada en la consulta, sólo tendrán que referir, en un plazo máximo de tres meses, la motivación y fundamentación de sus decisiones. Si se asumiera plenamente el principio de la soberanía popular que, dice la Constitución que radica originalmente en el pueblo, entonces las autoridades deberían hacer suya la decisión de sus gobernados o representados; sin embargo esto no sucede en la manera en que fue concebido este instrumento de “participación ciudadana”. Una vez más, el criterio que prevaleció fue no amenazar la capacidad de decisión de las autoridades y no otorgar esta capacidad a los ciudadanos. Entonces, ¿para qué la participación? ¿Acaso sólo para dar legitimidad a decisiones previamente tomadas por las autoridades?

F) La colaboración ciudadana

Otro instrumento que la LPCDF considera es la colaboración ciudadana. En éste también se deja ver la concepción de “participación ciudadana” con que fue elaborada dicha Ley, es decir, desde una visión favorable a las autoridades y no a los ciudadanos, que no arriesga la capacidad de decisión de las autoridades y no la otorga a los

ciudadanos. Veamos. El artículo 51 dice que “Los habitantes del Distrito Federal, los Comités Ciudadanos, los Consejos del Pueblo y las Organizaciones Ciudadanas podrán colaborar Órganos de Representación Ciudadana y Organizaciones Ciudadanas *podrán* colaborar con las dependencias y Delegaciones de la Administración Pública del Distrito Federal, en la *ejecución* de una obra o la prestación de un servicio público, colectivo o comunitario, aportando para su realización recursos económicos, materiales o trabajo personal”.³⁴

El artículo 52 sostiene que toda *solicitud* de colaboración deberá presentarse por escrito y firmada por el o los ciudadanos, los órganos de representación ciudadana o las organizaciones ciudadanas solicitantes, señalando su nombre y domicilio. En el escrito deberán señalar la aportación que ofrecen o las tareas que se proponen realizar.

Finalmente, y de acuerdo con el artículo 53, “las dependencias y Delegaciones de la Administración Pública del Distrito Federal *resolverán si procede aceptar* la colaboración ofrecida y, de acuerdo a su disponibilidad financiera o capacidad operativa, concurrirán a ella con recursos presupuestarios para coadyuvar en la ejecución de los trabajos que se realicen por colaboración”.

Si se desbroza el planteamiento del lenguaje jurídico, lo que queda es lo siguiente: los ciudadanos *solicitarán* colaborar con las autoridades, y para ello deberán *aportar recursos* económicos, materiales o fuerza de trabajo, y las autoridades *decidirán si aceptan* la colaboración de los ciudadanos, pudiendo aceptarla, rechazarla o proponer cambios con respecto a la colaboración ofrecida. El concepto de colaboración, además, queda restringido a la ejecución de obras y a la prestación de servicios públicos e implica aportaciones de los ciudadanos pero de una manera subordinada a las autoridades. Por evidentes razones, no es exagerado calificar de soberbio el planteamiento de este instrumento de “participación ciudadana” consistente en la colaboración con las autoridades.

³⁴ Cursivas mías.

G) La rendición de cuentas

La rendición de cuentas sorprendentemente también está considerada en la LPCDF como un instrumento de participación ciudadana, cuando debiera ser considerada como obligación de las autoridades. En el artículo 54 se establece que “Los habitantes de la Ciudad tienen el derecho de recibir de las autoridades (...) los informes generales y específicos acerca de la gestión de éstas y, a partir de ellos, evaluar la actuación de sus servidores públicos. Asimismo, las autoridades locales del gobierno rendirán informes por lo menos una vez al año y al final de su gestión para efectos de evaluación sobre su desempeño por parte de los habitantes del Distrito Federal”. El artículo también señala que cuando se trate de los recursos públicos relativos al presupuesto participativo, los gobiernos delegacionales deberán enviar a cada comité ciudadano y consejo de los pueblos, un informe pormenorizado sobre el ejercicio del presupuesto participativo. Finalmente, el artículo 55 sostiene que “Si la evaluación que hagan los ciudadanos, por sí o a través de las asambleas ciudadanas, se presume la comisión de algún delito o irregularidad administrativa la harán del conocimiento de las autoridades competentes”.

Lo anterior, como rendición de cuentas, resulta muy pobre. Actualmente, los informes de los gobernantes o los legisladores en la Ciudad de México se han convertido en los días del gobernante o del legislador, respectivamente, y son eventos que más que informar y rendir cuentas, tienen el propósito de la promoción personal del gobernante o representante popular y para ello se despliega mucha publicidad y se aseguran auditorios favorable a quien rinde el “informe”. En cuanto al presupuesto participativo, más adelante abordaré este tema para poner en evidencia su carácter demagógico.

H) La difusión pública

También llama la atención que la Ley de Participación Ciudadana incorpore un capítulo referido a la difusión pública, pues ésta es una obligación de las autoridades y no un mecanismo o instrumento de participación ciudadana. Dice el artículo 56 de la Ley que “Las autoridades locales (...) están obligadas a establecer un programa de difusión pública acerca de las acciones y funciones a su cargo”. Este programa será aprobado

por el Jefe de Gobierno tomando en cuenta las opiniones de los Jefes Delegacionales, los Consejos Ciudadanos, los Consejos de Pueblo y los Comités Ciudadanos, y contendrá información sobre los planes, programas, proyectos y acciones a cargo de la Administración Pública.

También se afirma que “En ningún caso los recursos presupuestarios se utilizarán con fines de promoción de imagen de servidores públicos, partidos políticos o integrantes a puestos de elección popular” (artículo 57), lo que evidentemente se viola en los actos de informes de los legisladores y gobernantes, como ya se comentó. Además, el artículo 60 determina que “La difusión se hará vía los Comités y Consejos Ciudadano, a través de los medios informativos que permitan a los habitantes de la demarcación tener acceso a la información respectiva”. En la redacción de este artículo se perfila una concepción que se acentuará en el resto de la Ley, es decir, considerar a los órganos de representación ciudadana como correas de transmisión de los gobernantes a los ciudadanos, lo que de cierta forma debilita la autonomía de dichos órganos.

I) La Red de Contralorías Ciudadanas

El artículo 61 define a la red de contralorías ciudadanas como “el instrumento de participación por el que los ciudadanos en general, los integrantes de los Comités Ciudadanos, el Consejo del Pueblo en coadyuvancia con la autoridad tradicional, de los Consejos Ciudadanos y de las organizaciones ciudadanas, voluntaria e individualmente, asumen el compromiso de *colaborar* de manera honorífica con la Administración Pública del Distrito Federal para vigilar, supervisar y garantizar la transparencia, eficacia y eficiencia del gasto público”.

Los ciudadanos que participen en la red de contralorías ciudadanas tendrán el carácter de contralores ciudadanos y serán acreditados por el Jefe de Gobierno. Los contralores ciudadanos estarán organizados e integrados en la red de contralorías ciudadanas, de acuerdo a los lineamientos establecidos en el Programa de Contraloría Ciudadana y *sus acciones serán coordinadas y supervisadas por ésta*. La Contraloría General *designará* dos contralores ciudadanos por cada órgano colegiado existente en la Administración Pública, quienes durarán en su cargo dos años.

La Contraloría General convocará a los Comités Ciudadanos, a la ciudadanía, a las organizaciones ciudadanas y a las instituciones académicas y profesionales a presentar *propuestas* de integrantes a Contralores Ciudadanos. En caso de que la Contraloría General sea omisa para emitir las convocatorias y realizar las designaciones respectivas los Comités Ciudadanos, los Consejos Ciudadanos y las Organizaciones Ciudadanas podrán *instar* a la Contraloría General a que cumpla dicha obligación.

La red de contralorías ciudadanas podría ser uno de los instrumentos más importantes de la Ley de Participación Ciudadana ya que las acciones de contraloría podrían contribuir a que los gobernantes fueran más eficaces y eficientes y a evitar la corrupción y la impunidad. Sin embargo, en los mecanismos presentes en la Ley se deja ver una concepción de tutela por parte de la Contraloría General del Distrito Federal hacia los contralores ciudadanos: la Contraloría *convocará*; los ciudadanos u organizaciones ciudadanas *propondrán*; la Contraloría *designará, coordinará y supervisará* las acciones de los contralores ciudadanos. Este procedimiento hace pensar en una relación de subordinación de los contralores ciudadanos hacia la Contraloría y no en la autonomía de los primeros con respecto a la segunda.

Ahora abordemos los derechos y las obligaciones de los contralores ciudadanos. Según el artículo 65, entre estos derechos figura: recibir formación, capacitación, información y asesoría para el desempeño del encargo; ser convocados a las sesiones de los órganos en que hayan sido designados; participar con voz y voto en las decisiones de los órganos colegiados y en caso de tener conocimiento de actos que contravengan las normas que rigen la administración o de actos que afecten el presupuesto, hacer las denuncias ante las autoridades correspondientes.

En cuanto a las obligaciones de los contralores ciudadanos: asistir puntualmente a las sesiones de los órganos colegiados; conducirse con respeto y veracidad; vigilar el cumplimiento de las leyes y demás disposiciones legales aplicables; emitir su voto en los asuntos que se presenten durante las sesiones del órgano colegiado, y conocer la adquisición de bienes y servicios por parte de la Administración Pública del Distrito Federal, supervisar obras y servicios públicos y evaluar el cumplimiento de los programas gubernamentales.

Aun cuando existen limitaciones en la concepción sobre los contralores ciudadanos, no debe despreciarse este espacio de participación pues en él pueden desarrollarse actividades de vigilancia y control de los gobernantes. No obstante, es necesario hacer una investigación específica para evaluar los resultados de las contralorías ciudadanas como espacio de participación ciudadana, en particular, analizar la dinámica de los órganos colegiados a los que pertenecen dichos contralores.

J) La audiencia pública

La audiencia pública es otro de los instrumentos de participación ciudadana incorporados en la Ley. En el artículo 67 se define a la audiencia pública como “el instrumento de participación ciudadana por medio del cual los habitantes, los ciudadanos, los Comités Ciudadanos, el Consejo del Pueblo, los Consejos Ciudadanos y las organizaciones ciudadanas podrán: *proponer* de manera directa al Jefe de Gobierno, a los Jefes Delegacionales y a los titulares de las dependencias de la Administración Pública la adopción de determinados acuerdos o la realización de ciertos actos; recibir información sobre las actuaciones de los órganos que integran la Administración Pública; presentar al Jefe de Gobierno o al Jefe Delegacional las *peticiones, propuestas o quejas* relacionadas con la Administración Pública a su cargo, y evaluar *junto con las autoridades* el cumplimiento de los programas y actos de gobierno.

Como puede apreciarse, la audiencia pública no es otro derecho que el de petición, garantizado por el artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, si bien en la Ley de Participación Ciudadana se le da un formato de audiencia. Cabe destacar que la evaluación de las acciones de los gobernantes deberá realizarse junto con las propias autoridades, es decir, para evaluar a la autoridad hay que hacerlo junto con la autoridad, lo que sin duda constituye una limitación a las posibilidades de la evaluación.

Ahora abordemos los aspectos procedimentales para realizar las audiencias públicas. Éstas podrán celebrarse a solicitud de: los Comités Ciudadanos, las asambleas ciudadanas, los Consejos Ciudadanos, la Autoridad Tradicional en coordinación con el Consejo del pueblo y las organizaciones ciudadanas;

representantes de los sectores que concurren en el desarrollo de actividades industriales, comerciales, de prestación de servicios, de bienestar social, ecológicos y demás grupos sociales organizados, y los representantes populares electos en el Distrito Federal.

Asimismo, la audiencia pública podrá ser convocada por el Jefe de Gobierno, por el titular del órgano político administrativo y por los titulares de las dependencias de la Administración Pública. Mientras las audiencias públicas son *solicitadas* por los ciudadanos, las mismas son *convocadas* por las autoridades, lo que contribuye a la asimetría entre gobernantes y gobernados. Aún más, dice el segundo párrafo del artículo 69 que “en el escrito de contestación (de la solicitud de audiencia) se hará saber si la agenda propuesta por las y los solicitantes fue aceptada en sus términos, modificada o sustituida por otra”. Sin comentarios. El artículo 71 sostiene que “La audiencia pública se llevará a cabo en forma verbal o escrita en un solo acto”. ¿Cómo sería una audiencia pública “escrita”?

Como resultado de las audiencias públicas, las autoridades deberán plantear los plazos en que el asunto será “analizado” —no necesariamente resuelto—; las facultades, competencias y procedimientos existentes por parte de la autoridad para resolver las cuestiones planteadas; si los asuntos tratados son competencia de otras autoridades delegacionales, locales o federales y los compromisos mínimos que pueden asumir para enfrentar la problemática planteada. Cuando “la naturaleza del asunto lo permita”, las autoridades o sus representantes instrumentarán lo necesario para la inmediata resolución del asunto planteado y designará al servidor público responsable de la ejecución.

K) Los recorridos del Jefe Delegacional

Otro instrumento de participación ciudadana son los recorridos del Jefe Delegacional. En términos estrictos, estos recorridos no son tanto un instrumento de participación ciudadana sino que deben ser una obligación de los Jefes Delegacionales. No obstante, el artículo 74 sostiene que “los recorridos de los Jefes Delegacionales son un instrumento de participación directa para los habitantes de una demarcación, que les

permiten formular a éste, de manera verbal o escrita, sus opiniones y propuestas de mejora o solución sobre la forma y las condiciones en que se prestan los servicios públicos y el estado en que se encuentran los sitios, obras e instalaciones en que la comunidad tenga interés”. Los recorridos podrán ser solicitados por la asamblea ciudadana, los Comités Ciudadanos, la Autoridad Tradicional en coordinación con el Consejo del pueblo, los Consejos Ciudadanos y las organizaciones ciudadanas, así como por los representantes de elección popular. Por último, el artículo 76 dice que los resultados que se generen mediante este instrumento los llevará a cabo el Jefe de Gobierno o los servidores públicos a los que les compete cierto problema y se dará la información a los ciudadanos mediante los diferentes medios disponibles.

El Capítulo XI de la LPCDF lleva por título “De la participación colectiva y las organizaciones ciudadanas”. El artículo 77 define a éstas como “todas aquellas personas morales sin fines de lucro que cumplan con los siguientes requisitos”: a) que su ámbito de actuación esté vinculado a los intereses de una de las colonias del Distrito Federal, y b) que persigan al menos uno de estos objetivos: estimular la participación ciudadana; gestionar, representar y defender ante los órganos de gobierno del Distrito Federal los intereses de sus miembros y de la ciudadanía en general y promover el desarrollo de actuaciones de carácter cívico o social dirigidas a mejorar la calidad de vida de la ciudadanía y así mismo fortalecer su cultura ciudadana. Además, el cuarto párrafo de este artículo sostiene que “Las organizaciones ciudadanas tienen prohibido promover, participar o llevar a cabo actividades de carácter proselitista o electoral en favor de persona, fórmula o partido político alguno”.

L) Las organizaciones ciudadanas

El artículo 78 menciona los derechos de las organizaciones ciudadanas, entre ellos: participar activamente en los instrumentos de participación ciudadana que se mencionan en la ley; participar como tales en las reuniones de las asambleas ciudadanas, a través de un representante con voz y voto; formar parte de los Consejos Ciudadanos; recibir información por parte de los órganos de gobierno del Distrito Federal sobre el ejercicio de sus funciones así como sobre los planes, programas y acciones de los órganos de gobierno; recibir capacitación por parte del Instituto Electoral y participar,

a invitación y en coordinación con el Instituto Electoral, en los programas de educación, capacitación, asesoría y evaluación a que se refiere la Ley.

Asimismo, el artículo 79 señala que se establecerá un registro de organizaciones ciudadanas a cargo del Instituto Electoral del Distrito Federal quien expedirá la constancia de registro. Para obtener el registro se deben entregar los siguientes datos: nombre o razón social; domicilio legal, síntesis de estatutos; objetivos; mecanismos y procedimientos para formar parte de la organización; representantes legales; nombres de quienes integren sus órganos internos y los demás que se consideren necesarios.

Esta concepción de organizaciones ciudadanas es susceptible de diversas críticas, pues los derechos que se les otorgan no ameritan la formalización de una organización de vecinos que tengan interés en alguna colonia, con estatutos y con registro ante el IEDF. Los derechos de estas organizaciones deben ser válidos para cualquier ciudadano o grupos de ciudadanos del Distrito Federal pertenezcan o no a una organización. Se puede percibir un afán de institucionalizar la participación ciudadana y evitar su improvisación y las formas espontáneas o coyunturales de organización de vecinos que tengan interés en los problemas de su colonia. Además, se les prohíbe llevar a cabo actividades de proselitismo o electorales en favor de personas, fórmulas o partido alguno, lo que claramente es anticonstitucional pues atenta contra los derechos políticos de los ciudadanos que libremente quieran hacerlo, individual u organizadamente.

M) Las Asambleas Ciudadanas

En el capítulo XII la LPCDF crea la figura de asambleas ciudadanas. Estas asambleas serán parte de una barroca organización en la que, se supone, fluirá la participación ciudadana. Para entender mejor en qué consiste esta estructura se adoptará otra estrategia expositiva, que no sigue el orden de los artículos.

En cada colonia existirá una asamblea ciudadana la cual será llamada a convocatoria por los comités ciudadanos al menos cada tres meses. La asamblea ciudadana será integrada por los miembros de la colonia, los cuales tendrán derecho a voz y voto siempre y cuando cuenten con su credencial de elector actualizada. Del

mismo modo pueden participar los ciudadanos en intereses temáticos respecto a su colonia.

En conclusión, esto ya existía en las constituciones en donde dice que los ciudadanos tienen la libertad de organizarse y abogar por sus intereses, por tanto no es algo novedoso, ya que el ciudadano se organiza cuando las decisiones afectan sus derechos y eso es lo que mueve a la creación de otros nuevos derechos tales como el derecho al trabajo, la vivienda, la salud, entre otros.

N) Los Consejos Ciudadanos

Los consejos ciudadanos son aquellas organizaciones de una comunidad que se reúnen en grupos, cuyo fin es la solución de problemas que afectan a su territorio.³⁵

Dicho lo anterior, estos consejos se han creado debido a las exigencias generadas por los problemas en la ciudad, es por eso que en la incidencia de la toma de decisiones el gobierno busca que la participación de los ciudadanos no afecte las decisiones y gestiones, ya que en algunos casos la gente manifiesta su molestia de diferentes maneras en organizaciones u ONG's.

Los comités ciudadanos o mejor conocidos como consejos ciudadanos tienen su origen en el movimiento de los comuneros de París, que fue una lucha popular, en donde los civiles pudieron manifestarse por primera vez ante el poder supremo, quien era el único quien podía tomar decisiones. Por tanto, hoy en día el monumento de la Comuna de París es recordado por el movimiento 18 de marzo de 1871, en donde los franceses se levantaron en contra de su gobierno, quedando así como un símbolo de lucha que motivo a varios países a fomentar este tipo de participación, pero la práctica es aún poco desarrollada, debido a que todavía no son puestas bajo un orden jurídico y constitucional que respalde la libertad de expresión de los individuos en sociedad.

Un ejemplo de ciudadanos organizados en consejos es el caso de Alemania donde gracias a las exigencias debido a las inconformidades en la forma de gobierno

³⁵ Dávila, Pedro, *Consejos Comunales*, Venezuela, PANAPO, 2008.

lograron el cambio de la monarquía a la república pluralista, parlamentaria y democrática en ese país.³⁶

Otro ejemplo es el de Venezuela donde Hugo Chávez puso por primera vez el poder en manos del pueblo y así mismo se crea el nuevo estado comunal y tal parece que se está creando un nuevo socialismo del siglo XXI, en donde se llama a consulta a la ciudadanía para saber cuáles son sus necesidades y así aumentar el autogobierno del pueblo.

Dicho esto, en México no puede decirse que la opinión de los ciudadanos se toma en cuenta, debido a que no existe un poder que pueda respaldar este tipo de actos, es decir que no existe poder como el Ejecutivo, Legislativo y Judicial y eso hace que los ciudadanos pierdan peso en la toma de decisiones. Por tanto lo aconsejable es que para que los ciudadanos tengan un respaldo constitucional, el poder popular tiene que ser un cuarto poder donde los gobiernos respeten la decisión de todos los ciudadanos.

Bajo este planteamiento en México existen Comités Ciudadanos, para ser más específico en el Distrito Federal, que aún no tienen poder sobre sus representantes, ya que no existe un orden jurídico que los respalde y haga que los gobiernos acaten y tomen en cuenta sus necesidades y toma de decisiones, por tanto en este territorio no se respeta la libertad de los individuos conforme a sus peticiones sobre las carencias que se sufren en la ciudad.

Ya explicada esta breve reseña, según la Ley de Participación Ciudadana el Comité Ciudadano es el órgano de representación de la colonia.³⁷ Este concepto está marcado en el artículo 91 de esta ley y por tanto un comité ciudadano sólo representa a una zona específica, pero en ningún momento nos dice que las decisiones la tomarán gobierno y ciudadanos, que es donde convendría y se fomentaría la democracia participativa en todos sus aspectos, pero eso está aún muy lejos de verse como Venezuela u otros países que sí han hecho intentos por mejorar la calidad de vida de

³⁶ *Ibíd.* p. 23.

³⁷ Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal op. cit. p. 14

los ciudadanos, ya que estos son los que habitan en todo el territorio y por tanto son los que sufren debido las carencias de diferente tipo en las comunidades.

El artículo 92 sostiene que los comités de cada colonia serán de nueve integrantes y durarán en el cargo tres años sin posibilidades de reelección, por tanto esta regla es considerable, ya que si los comités no funcionan, entonces vendrán otros que posiblemente den mejores resultados, pero no hay que perder de vista que si no hay un poder que legitime a los comités ciudadanos, aunque estos tengan la intención de mejorar la calidad de las personas difícilmente darán resultados favorables.

Ñ) Funciones principales de los Comités Ciudadanos

El artículo 93 se refiere a las funciones del Comité Ciudadano, dentro de sus atribuciones está el de supervisar, capacitarse, vigilar, conocer, evaluar e informarse sobre las obras y servicios que se llevan a cabo en el Distrito Federal, respetando las decisiones de la asamblea ciudadana, la cual no tiene ningún peso jurídico ante las autoridades como sí lo tienen el Jefe de Gobierno y la Asamblea Legislativa. Ejemplo de esto es que en los años sesenta el Consejo Consultivo no fomentaba la participación ciudadana en la ciudad, aunque éste tenía ciertas funciones de responsabilidad hacia los ciudadanos, sino más bien era un mecanismo de control vecinal, lo cual desencadenó mucho descontento en la ciudadanía, ya que todas las peticiones fueron insatisfechas y es ahí donde la gente se empieza a organizar de manera autónoma.³⁸

Esto quiere decir que la vía de participación se ve empobrecida y muchas veces no es culpa del Comité Ciudadano no dar solución frente a los problemas de cada territorio, porque si no reciben apoyo y recursos de las autoridades correspondientes difícilmente pueden entregar resultados satisfactorios a los miembros de su colonia y eso causa un deterioro grave en los comités, ya que muchos tienden a renunciar porque aparte de que no reciben un sueldo por esta labor, también reciben insultos y reclamos de las personas de la colonia y hasta los llaman corruptos y rateros cuando en realidad las cosas no son así. Esto lo aprovechan los partidos políticos para cooptar a los integrantes de los comités y así mismo ganar votos, es decir, los intereses de los

³⁸ Assad, Carlos, *Avatares de la participación ciudadana*, México, El Colegio de México, 2000.

ciudadanos se pierden cuando fallan los Comités Ciudadanos como sucedió en el proceso electoral de 2012 en el Distrito Federal.³⁹

Los integrantes de los Consejos Ciudadanos deben cumplir ciertos requisitos para poder ser votados por los ciudadanos, lo cual indica que serán de nueve integrantes y en caso de que sea una sola fórmula en la colonia, el comité será integrado por cinco miembros, debido a la poca o nula competencia electoral.

Dicho lo anterior, a esos integrantes se les dará una coordinación de trabajo en la cual cada uno se encargará de supervisar y atender este tipo de problemas que su solución sea para beneficio general de la colonia, las cuales según el artículo 97 son las siguientes:

- 1.- Coordinación Interna.
- 2.- Coordinación de Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito.
- 3.- Coordinación de Desarrollo Social, Educación y Prevención de las Adicciones.
- 4.- Coordinación de Desarrollo Sustentable y Medio Ambiente.
- 5.- Coordinación de Presupuesto y Planeación Participativa y Desarrollo Económico y Empleo.
- 6.- Coordinación de Desarrollo, Movilidad y servicios urbanos.
- 7.- Coordinación de Capacitación y Formación Ciudadana y de Comunicación y Cultura Cívica.
- 8.- Coordinación de Fomento a los Derechos Humanos.
- 9.- Coordinación de Fomento a la Transparencia y Acceso a la Información.
- 10.- Coordinación de Equidad de Género.

Dados estos puntos, con lo único que cuentan los comités ciudadanos para cubrir estas necesidades de los ciudadanos es el denominado presupuesto participativo, que desde el 2010 ha sido distribuido a cada una de las 16 delegaciones que comprende el Distrito Federal. En el 2010 fueron destinados 800 millones de pesos para el Programa Integral de Mejoramiento de Escuelas y un millón para el Mejoramiento Urbano y Accesibilidad, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 31 de diciembre de 2009, por consiguiente, el presupuesto participativo del 2011 fue de 706,547,253 pesos,

³⁹ Recuperado en <http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/107183.html>

en el 2012 se hizo una consulta para saber en qué se iba a utilizar este recurso económico en cada una de las delegaciones, lo cual estimaba la cantidad de 12,325,794,506 pesos repartidos en las 16 delegaciones que conforman el Distrito Federal, en el 2013 fueron 751,595,100 pesos y finalmente en el 2014 fueron 762,927,283 pesos.⁴⁰ Pero hay que tener en cuenta que este recurso es administrado por cada una de las delegaciones correspondientes y por supuesto que las necesidades de cada una de ellas son tantas que prácticamente es imposible la solución a todos los problemas.

Con respecto a lo anterior, el último presupuesto participativo destinado a las delegaciones es el 2014, según la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* quedó de la siguiente manera:

- 1.- Álvaro Obregón: 53,656,196 pesos.
- 2.- Azcapotzalco: 37,319,730 pesos.
- 3.- Benito Juárez: 37,780,102 pesos.
- 4.- Coyoacán: 47,523,578 pesos.
- 5.- Cuajimalpa de Morelos: 25,034,592 pesos.
- 6.- Cuauhtémoc: 68,316,331 pesos.
- 7.- Gustavo A. Madero: 87,408,588 pesos.
- 8.- Iztacalco: 36,549,342 pesos.
- 9.- Iztapalapa: 102,521,450 pesos.
- 10.- Magdalena Contreras: 24,147,260 pesos.
- 11.- Miguel Hidalgo: 46,874,170 pesos.
- 12.- Milpa Alta: 25,627,726 pesos.
- 13.- Tláhuac: 32,084,948 pesos.
- 14.- Tlalpan: 49,488,366 pesos.
- 15.- Venustiano Carranza: 50,173,102 pesos.
- 16.- Xochimilco: 38,421,802 pesos.

Pero este presupuesto no es repartido de manera transparente, ya que existen grandes controversias entre los ciudadanos y los jefes delegacionales ya que no se

⁴⁰ *Gaceta Oficial del Distrito Federal*

aclara porqué le toca un presupuesto diferente a cada Delegación y por eso culpan a los comités por no cumplir con sus funciones, mientras que las autoridades, por ejemplo los Jefes Delegacionales, argumentan que son los Comités Ciudadanos quienes deben atender y solucionar las demandas de los habitantes de cada colonia, pero cómo lo pueden hacer si los recursos no son suficientes para solucionar todos los problemas de cada Delegación. Esto ha despertado poco interés de los ciudadanos incluso desde la jornada electoral, porque un número reducido se entera de que hay elecciones para elegir a Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos, situación que se ha venido dando desde 2010 hasta la fecha.⁴¹

Ahora bien, el artículo 98 afirma que tanto el Comité Ciudadano y la Coordinación son jerárquicamente iguales y por lo tanto deberían de trabajar en conjunto, ya que los miembros son los mismos del Comité Ciudadano y por ello es inaceptable que trabajen como si fuesen dos órganos independientes y con diferentes integrantes.

Dicho lo anterior, el artículo 99 especifica que las decisiones se tomarán por consenso o, mejor dicho, por la mayoría del pleno, pero el Coordinador no tendrá voz ni voto en esta respuesta, pero esto es un acto de violación al derecho de petición, ya que si el Coordinador es miembro del Comité Ciudadano y se supone que tiene voz y voto dentro de éste, también lo debería hacer como representante de la Coordinación.

El artículo 100 señala que las reuniones de los comités podrán ser convocadas por lo menos una vez al mes y pueden ser solicitadas por una minoría de sus integrantes o por la Coordinación interna, pues básicamente el representante de ésta es un miembro del comité que a su vez funge como coordinador. Los comités desahogarán los problemas que afectan a su comunidad, pero no hay garantía de poder exigir que sean solucionados, es decir nuevamente queda en manos del gobierno subsidiar y decidir los proyectos que planteen los Comités Ciudadanos para su realización.

El artículo 101 nos dice que todas las controversias que existan dentro de los Comités Ciudadanos las deben resolver ellos mismos. El Instituto Electoral de acuerdo al capítulo X del título IX de esta ley impondrá sanciones a los integrantes del comité cuando acudan en estado de ebriedad a las juntas, ofendan a alguno o algunos

⁴¹ http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4571

miembros del comité, hagan mal uso de los materiales que puedan utilizarse, no dejar pasar a miembros del IEDF a las juntas, ausentarse sin motivo alguno y obstruir la realización de un documento que pueda realizarse para algún asunto. Esto desde el punto de vista normativo es indispensable para que las labores de cada uno de los integrantes de los comités se hagan de manera conjunta y beneficien a todos los ciudadanos del Distrito Federal.

O) De los derechos y obligaciones de los integrantes del Comité Ciudadano

Dentro de los derechos de los comités ciudadanos, de acuerdo con el artículo 102, está hacerse cargo de una coordinación de trabajo, promover y coordinar las comisiones de apoyo comunitario, dar propuestas para ejercicio del Comité Ciudadano, así como recibir información, capacitación y materiales para poder desarrollar las funciones correspondientes.

El artículo 103 dice que son obligaciones de los Comités Ciudadanos promover la participación, así como consultar a los habitantes sobre sus acciones, asistir a reuniones de trabajo, cumplir con las disposiciones del Comité Ciudadano, participar en los trabajos de las coordinaciones, informar a los habitantes sobre los trabajos y fomentar la participación ciudadana, entre otros que establece la ley. Dicho esto, quedan claras las obligaciones de los Comités Ciudadanos, pero ¿dónde están las obligaciones de las autoridades? Esta pregunta es la que ha causado mucha indignación por parte de la ciudadanía y es obvio, porque no se pueden pedir buenos resultados si se carece de autonomía, ya que esta sería la puerta a la solución de las demandas ciudadanas, que desde un principio fue y sigue siendo el objetivo principal de la Ley de Participación Ciudadana.

Ahora bien, el artículo 104 se refiere a las responsabilidades de los comités ciudadanos que, según el Capítulo X del Título Noveno, ningún integrante del comité puede estar trabajando para un partido político, coalición, candidato, formula de candidatos o representantes populares, ni tampoco utilizar los materiales de trabajo para beneficio personal. Este artículo está muy bien disfrazado, ya que es cierto que no debe intervenir ningún partido político, pero hay que recordar que un Comité Ciudadano debe elegir entre sus mismos integrantes a un Consejo Delegacional y en las

delegaciones gobierna un partido político, por tanto no es de extrañar que tanto Consejo Delegacional como Jefe Delegacional pueden negociar, creando así un lamentable proceso clientelar que acaba con toda esperanza de que las peticiones de la ciudadanía sean resueltas. Por otra parte, el proceso electoral de 2015 ha puesto de manifiesto que hay coordinadores de comités ciudadanos que están contratados en Delegaciones y reciben un salario...

Por consiguiente, el artículo 105 se refiere a que los integrantes del comité ciudadano serán destituidos del cargo cuando falten tres veces consecutivas a las sesiones del pleno o a las comisiones de trabajo, cuando obtengan beneficio personal de las actividades que se realicen y finalmente incumplir con las funciones y responsabilidades que le corresponden.

P) De la elección de los Comités Ciudadanos

El artículo 106 dice que la elección de los comités ciudadanos se hará de forma libre, secreta y directa por los ciudadanos con credencial para votar, cuyo registro debe estar en la lista nominal de electores.

Por otro lado, los comités ciudadanos no serán representantes populares ni parte de la administración pública del Distrito Federal, ni servidores públicos. ¿Entonces que poder tienen frente a sus autoridades? Esta cuestión deja mucho que decir con respecto a la incidencia de los ciudadanos en la parte administrativa de la ciudad, ya que se no se les está otorgando poder de decisión, más bien el gobierno pone límites estrictos y hábilmente hace creer a las personas que existe democracia. Esto por supuesto orilla a que pueda existir una participación manipulada por grupos de interés, tanto empresariales, religiosos, entre otros.⁴²

El Instituto Electoral se limita a darle institucionalidad, certeza y legalidad a los comités, por eso no cuentan con ninguna herramienta que haga valer sus propuestas y por tanto difícilmente se puede decir que se trata de un ejercicio de democracia directa

⁴² Partido Lara, Othón, *La participación ciudadana en el Distrito Federal, un análisis a sus normas e instituciones*, México, 2003, IEDF.

o semidirecta, ya que la voluntad del gobernante está por encima de cualquier representante ciudadano.

El artículo 107 se refiere a que los comités ciudadanos deben ser electos cada tres años el primer domingo del mes de agosto e iniciarán sus funciones el 1° de octubre del año de la elección, y el artículo 108 dice que la elección e integración se hará conforme a esta ley. El artículo 109 señala que el Instituto Electoral coordinará y vigilará las elecciones de los órganos de representación ciudadana de cada demarcación territorial. El artículo 110 habla sobre la difusión de la elección de los Comités Ciudadanos, el cual será coordinado por el Instituto Electoral y las autoridades del Distrito Federal. El artículo 111 se refiere a que el Instituto Electoral divulgará la convocatoria para la elección de los comités ciudadanos, así como también los requisitos como el número de colonias de cada territorio, el periodo de campaña y el día de la elección. Asimismo, el artículo 112 dice que las fórmulas de candidatos se harán conforme a ciertas reglas como el que cada fórmula estará integrada por cinco ciudadanos, un presidente, un secretario y tres vocales. Dicho esto, cada fórmula estará integrada de esa manera y la ganadora será acreedora a que sus cinco integrantes trabajen juntos, pero de los otros cuatro ciudadanos restantes se tomarán dos del segundo lugar y uno del tercer y cuarto lugar, pero en caso de que exista una o dos fórmulas se integrarán de acuerdo al número de integrantes que hay en cada una. En caso de empate, se tomarán los dos presidentes, los dos secretarios y un vocal de cada una de ellas, que en total serían seis y los tres faltantes se tomarán del segundo, tercer y cuarto lugar.

El artículo 113 afirma que en caso de que un integrante quede fuera de la fórmula, se deberá presentar la renuncia por escrito en el plazo de registro de fórmulas y, ya pasado ese tiempo, sólo podrán ser sustituidos por fallecimiento, inhabilitación o incapacidad decretada por la autoridad correspondiente. También se deberán respetar las cuotas de género, es decir, la participación de las mujeres como candidatas a integrarse al comité ciudadano.

El artículo 114 dice que una vez que se registren las fórmulas, se les asignará un número y después de eso no habrá ninguna modificación. El artículo 115 se refiere a

que cada fórmula debe tener quién los represente ante la Dirección Distrital, pero no debe ser ningún servidor público, de un partido político, trabajador estatal o federal. El artículo 116 indica que las candidaturas que hayan sido registradas, tendrá derecho a hacer propaganda sobre proyectos o mejoras dentro de su colonia o territorio correspondiente.

Los artículos del 110 al 116 se refieren a todas las normas que deben hacerse con respecto al proceso de elección de los comités y deja claro cómo estarán integrados estos, pero de nuevo existen limitantes con relación a quién será el encargado de dar poder y legitimidad, no sólo a la elección sino a los ganadores después de la elección, por tanto elegir a un representante vecinal, implica un sentido democrático, pero lo que falla es que en realidad no se está representando a nadie, ya que el hecho de votar no es considerado por las autoridades como un mecanismo para intervenir en la toma de decisiones, ya que este proceso sólo se reduce a una expresar una opinión, como cualquier ciudadano puede hacerlo.

El artículo 117 se refiere a la difusión de la propaganda, que se hará mediante trípticos o algo parecido, con letras o estampado en blanco y negro, no haciendo alusión a algún partido político y con una frase que hable del fomento a la participación ciudadana. No se deben poner propaganda en edificios públicos, tanto dentro como fuera, ni tampoco en lugares de uso común, de lo contrario se someterán a una sanción o cancelación de la fórmula.

Con respecto a lo anterior, los recursos para la promoción de la candidatura no provendrán de recursos públicos, sino de los mismos candidatos, quienes deben poner de su bolsa todos los gastos requeridos para la propaganda. Ahora bien, este último aspecto debilita a los comités ciudadanos, ya que como bien lo dice Othón Partido Lara “una representación sin medios está virtualmente destinada a desaparecer”.⁴³ Esto es lo mismo que ocurrió cuando se crearon por primera vez los comités ciudadanos en 1995 y después desaparecieron en 1997 con el pretexto de que no dieron buenos resultados, pero en realidad lo que les hacía falta era tiempo y legitimación frente a la autoridad.

⁴³ Partido Lara, Othón, *op. cit.*

De acuerdo con el artículo 118, la elección de los Comités Ciudadanos se llevará a cabo en un espacio público, en el cual no podrá intervenir ningún servidor público y en caso de que eso suceda será sancionado de acuerdo con la Ley. En este aspecto no se aclara qué tipo de castigo es el que procederá a quien cometa estas faltas mencionadas, ya que en la mayoría de elecciones existen conflictos, tanto federales como locales y tal parece que las sanciones no son tan estrictas, ya que esta situación se vuelve a dar en ciertas ocasiones en las elecciones.

El artículo 119 expresa que el conteo de votos lo hará el Instituto Electoral del Distrito Federal y hará pública esta información para saber quién fue el ganador. El artículo 120 dice que el Instituto Electoral podrá suspender de manera temporal o definitiva la votación por causas de fuerza mayor. El artículo 121 se refiere a que el conteo de votos se hará una semana después de haberse celebrado la votación.

El artículo 122 dice que el Instituto Electoral, dará las constancias de asignación a los comités ganadores y el día primero de octubre entrarán en funciones, y el 123 señala que el Tribunal Electoral será el encargado de llevar las votaciones extraordinarias en caso de que haya habido un conflicto entre las formulas o ciudadanos; estas elecciones se celebrarían treinta días después de haber sido el conflicto. Por otro lado, se limitarán a hacer campañas como se hace en una elección ordinaria y en caso de faltas el Tribunal Electoral decidirá si se vuelven a elegir las mismas personas que fueron sancionadas. Por último, el artículo 124 explica que tanto los ganadores de la jornada electiva ordinaria como extraordinaria, terminarán su cargo en el mismo periodo determinado, que en este caso es de tres años.

Los anteriores artículos sólo dejan claros los mecanismos que se deben seguir durante la candidatura y la elección de los Consejos Ciudadanos, pero más allá de eso deberían existir instrumentos eficientes que sean capaces de hacer trabajar a la ciudadanía de la mano con el gobierno, ya que no basta con decir qué deben a no deben hacer los órganos de representación ciudadana, sino más bien dejar que la gente cuestione, gestione y, en ciertos casos decida asuntos relacionados con su comunidad.

Q) De los medios de impugnación y nulidades

Primeramente, el artículo 125 sostiene que los conflictos que puedan presentarse en la elección de los Comités Ciudadanos deberán ser resueltos por el Tribunal Electoral del Distrito Federal. El artículo 126 trata de que se puede anular una elección, siempre y cuando existan irregularidades graves como impedir la instalación de las casillas o votar en otro día o lugar a lo acordado por el Instituto Electoral. Estos problemas deberán ser planteados y solucionados por el Tribunal Electoral de acuerdo a las disposiciones de la Ley.

R) De la coordinación de los Comités Ciudadanos

El artículo 127 afirma que se tiene la libertad de llevar a cabo reuniones con otros comités ciudadanos para exponer diferentes temas relativos al desarrollo de las colonias. Del mismo modo, el artículo 128 se refiere a que cuando se reúnan dos o más comités ciudadanos, estos deben plantear sus problemáticas y acuerdos para ser evaluadas por la Asamblea Ciudadana. Esto no tiene ningún sentido, debido a que la Asamblea Ciudadana no puede solucionar los problemas si no cuenta con el apoyo de las autoridades correspondientes de la Administración Pública, la Asamblea Legislativa o en su caso el jefe Delegacional o el jefe de Gobierno, ya que estos sí tienen poder de decisión y gestión, por lo tanto no sólo se trata de decir que los comités tienen la libertad de expresar sus problemas entre ellos, porque de nada sirve si no existe alguna autoridad con las facultades y la obligación de atender ciertas demandas ciudadanas.

S) De los Consejos Ciudadanos Delegacionales

Según el artículo 129, un Consejo Ciudadano es un órgano consultivo que deberá actuar en coordinación con los Comités Ciudadanos, Organizaciones Ciudadanas y las autoridades correspondientes de cada una de las 16 delegaciones que conforman el Distrito Federal. Dicho esto, el trabajo en grupo de los consejos o comités ciudadanos tiende, en muchos casos, a volverse negociaciones entre ambos y a dejar a un lado las necesidades comunes de los vecinos, como bien lo dice el texto de Héctor Tejera Gaona, en el que se refiere a la existencias de dos fuerzas políticas

(gobierno y partidos políticos) que buscan que haya un control político por alguna de estas dos formas y no por la relación entre gobierno y ciudadanía.⁴⁴

Los Consejos Ciudadanos Delegacionales, según el artículo 130, serán integrados por los coordinadores de cada uno de los Comités Ciudadanos, Coordinadores de los Consejos del Pueblo, autoridades tradicionales y organizaciones ciudadanas que estén registradas en la demarcación territorial a la que correspondan.

El artículo 131 describe las atribuciones del Pleno del Consejo Ciudadano Delegacional, entre las que destaca la opinión sobre las políticas que puedan llevarse a cabo en el Distrito Federal, así como conocer, opinar, exponer e informarse ante las autoridades sobre cuestiones de proyectos, presupuestos de egresos de las delegaciones y programas anuales de las delegaciones, entre otros. De esta forma, se otorga el derecho de opinar, el cual se limita a un sí o un no, porque el Consejo Ciudadano Delegacional ya no puede rebasar los límites que dispone la ley, porque de lo contrario se estarían violando las normas. Por este motivo es que muchas veces existen apoyos o favoritismos a ciertos partidos políticos, ya que como los comités no gozan de autonomía, legalidad y legitimidad, entonces se opta por la negociación con éstos, pero eso en lo particular no es adecuado ya que los partidos hacen favores a cambio de votos, es decir, generan una relación clientelar, y eso produce una subordinación de los Comités Ciudadanos Delegacionales a los partidos políticos.

El artículo 132 se refiere a que el Pleno sesionará al menos una vez cada tres meses o antes si es necesario, éste estará integrado por un presidente y cuatro vocales designados por el consejo ciudadano e integrarán, a la vez, la mesa directiva que tendrá la función de dirigir las sesiones.

El artículo 133 garantiza que cualquier ciudadano puede hacer acto de presencia en las sesiones de los Consejos Ciudadanos, así como también que para realizar dichas sesiones se deben poner avisos en lugares de mayor afluencia para que las personas de cada demarcación puedan enterarse. Del mismo modo dentro de la

⁴⁴ Tejera, Héctor, *Vecinos, identidades locales y participación ciudadana en la ciudad de México: la experiencia de los comités vecinales*, México, IEDF, 2003, p.23.

convocatoria se pondrá la fecha y el lugar de realización, así como los acuerdos, temas, resoluciones y las dependencias de gobierno invitadas a dicha reunión.

El artículo 134 dice que para un mejor funcionamiento de los Consejos Ciudadanos se deben organizar por comisiones de trabajo, las cuales estarán a cargo de un presidente y dos vocales, elegidos por el pleno y las sesiones de estas comisiones se harán por lo menos una vez al mes.

El artículo 135 se refiere a que los consejos ciudadanos delegacionales contarán con los recursos necesarios para desempeñar sus funciones, por parte de las autoridades correspondientes. Tales aspectos no se dejan claros e incluso son contradictorios, porque en primer lugar, empezando por las elecciones, son los propios comités que deben subsidiar los costos de su candidatura, por lo que es de dudarse que se den apoyos a los comités, porque si desde un principio las autoridades no apoyaron en la elección mucho menos lo van a hacer dentro de las funciones del comité. No obstante, en caso de que se otorguen apoyos es posible que encierren una relación clientelar.

T) De los Representantes de Manzana

El artículo 136 sostiene que el Comité Ciudadano tendrá un lapso de tres meses para reunir a los ciudadanos en una asamblea por colonia, en la que se decidirá quién queda como representante de manzana. El artículo 137 dice que los representantes de manzana se deben reunir al menos una vez por mes y el Comité Ciudadano hará las respectivas convocatorias para la realización de las sesiones.

El artículo 138 dice que los representantes de manzana actuarán en coordinación con los comités ciudadanos o en su caso con el Consejo del Pueblo para supervisar las obras realizadas por las autoridades correspondientes. Por lo tanto, si hay alguna anomalía en esta supervisión, no se podrá obligar a nada a las autoridades correspondientes, es decir, en pocas palabras sólo se trata de ver, oír y callar y eso va en contra de los principios democráticos que plantea la participación ciudadana

Ahora bien, el artículo 139 sostiene que los representantes darán su opinión para la realización del presupuesto participativo. Esta opinión es sometida a votación, para que la construcción de obras dentro del territorio se haga de manera conjunta y para

ello se crean equipos de monitoreo que participan en la realización de proyectos, estos formados por los mismos ciudadanos, como en la delegación Tlalpan, que a su vez invitaron a nuevos integrantes.⁴⁵ Las opiniones con respecto a las demandas de los vecinos se darán a conocer al Comité Ciudadano.

De la representación en los pueblos y barrios originarios

U) Generalidades del Consejo del Pueblo.

El artículo 141 dice que el Consejo del Pueblo es el órgano de representación ciudadana de los pueblos que se encuentran en cierto territorio y se practica la figura de autoridad tradicional. El artículo 142 afirma que el Consejo del Pueblo tendrá las mismas condiciones que los Comités Ciudadanos, excepto algunas como la de convocar a asambleas a los Consejos Ciudadanos, entre otros.

V) De las funciones del Consejo del Pueblo

Según el artículo 143, el Consejo del Pueblo tendrá una relación estrecha con la autoridad tradicional, y sus funciones serán representar los intereses plurales de los ciudadanos, así como proponer, elaborar y participar en proyectos de desarrollo en las colonias, tomando en cuenta a sus autoridades superiores que en este caso son las asambleas ciudadanas y, principalmente, la Administración pública y el jefe de Gobierno. Dicho esto, los objetivos se pueden quedar en meras ideas, ya que para llevar a cabo los trabajos en cada una de las colonias se necesitan recursos económicos y hay que tomar en cuenta que el presupuesto participativo es insuficiente ante la gran demanda que presentan todas las comunidades del Distrito Federal, lo que conlleva a una fuerte crítica a los Órganos de Representación Ciudadana, debido a que el resto de los ciudadanos piensa que es responsabilidad de estos el solucionar todos los problemas que atañen a la comunidad.

⁴⁵ Morales, Noble, *Hacia un presupuesto participativo. La experiencia en Tlalpan*, México, UNAM, 2004, p. 437.

W) De los derechos y obligaciones de los integrantes del Consejo del Pueblo

Según el artículo 144, dentro de los derechos de los integrantes del Consejo del Pueblo está participar en una comisión de trabajo, así como presentar propuestas referentes a la función del Consejo del Pueblo. Éste, desde el punto de vista conceptual, no es un derecho sino más bien un reto difícil de alcanzar, ya que no se cuenta con instrumentos ni recursos necesarios para satisfacer todas las necesidades. Este artículo que caracteriza un tipo de derecho sin autonomía, sólo es una estrategia por parte del gobierno del fomento a la participación, porque por un lado se deja hacer los trabajos correspondientes a las demarcaciones y por otro no se otorgan los recursos ni mecanismos necesarios para obtener buenos resultados y esto, en otras palabras, es como mandar soldados a la guerra pero sin armas.

Alejandro Moreno Álvarez, en una encuesta sobre los derechos de los ciudadanos, dice que un ciudadano consciente es aquel que conoce sus derechos y obligaciones,⁴⁶ por lo tanto, según datos estadísticos, el concepto más característico que engloba a los derechos de los ciudadanos es la solidaridad, porque esta conlleva a la realización de los trabajos necesarios que requiera la comunidad o territorio, y del mismo modo no sólo se trata de que las autoridades digan quién puede o tiene la libertad de trabajar para su comunidad, sino más bien se deben otorgar instrumentos reales y necesarios para poder hacerlo.

En segundo lugar, el artículo 145 se refiere a que existen obligaciones de los integrantes del Consejo del Pueblo, entre las cuales están el coordinarse con la autoridad tradicional, así como también asistir a las reuniones de la Asamblea Ciudadana y consultar a la ciudadanía sobre sus acciones. En este caso, lo que en realidad interesaría y valdría la pena, sería que la coordinación fuera entre la ciudadanía y las autoridades, como por ejemplo la Asamblea Legislativa, ya que los ciudadanos no tienen la facultad de intervenir en materia de gestoría, como sí lo tiene la ya mencionada ALDF. El poder popular aún no existe en ningún artículo y de esa manera es poco probable que los problemas que afectan a la ciudad sean resueltos.

⁴⁶ Moreno, Alejandro, *Valores, ciudadanía y democracia*, México, IEDF, 2008, p. 22

El artículo 146 sostiene que puede haber remoción o separación del cargo siempre y cuando exista una violación a la Ley, como por ejemplo faltar tres veces consecutivas a las reuniones del Pleno, obtener un beneficio personal de las actividades que puedan realizarse dentro de sus funciones, así como cualquier tipo de irresponsabilidad.

El artículo 147 dice que los Consejos de los Pueblos pueden llamar a sesiones siempre y cuando exista una convocatoria de la autoridad tradicional correspondiente. Por último, el artículo 148 afirma que para la separación de un integrante del Consejo del Pueblo se llevará a cabo el mismo procedimiento que el del Comité Ciudadano.

Estos dos últimos artículos hacen mención a las reglas que existen para cada organización ciudadana y eso es necesario, porque de esa manera los Comités están enterados sobre los castigos que corresponden a las faltas administrativas.

Del funcionamiento y operación de los Comités Ciudadanos

X) De la instalación de los Comités Ciudadanos

El artículo 149 de esta ley habla sobre cómo están integrados los Comités Ciudadanos, así como el número de fórmulas que deben presentarse a la elección. Estos sólo son requisitos estrictos de lo que debe o no debe hacer el Comité, previo a la elección, pero una vez ganando no cuentan con ninguna garantía de poder frente a las autoridades correspondientes. Ahora bien, el artículo 150 dice que si no se presentan problemas después de quince días de la elección, entonces se dará por ganador al Comité correspondiente y los miembros del comité recibirán una credencial emitida por el Instituto Electoral para identificarse como representantes de los ciudadanos a la colonia o territorio al que pertenezcan. En este aspecto no se deja claro ante quién se pueden identificar, si el hecho de ser representantes ciudadanos no les da poder para poder intervenir en la toma de decisiones, por lo tanto es una mentira decir que en verdad existe capacidad de gestión, cuando en realidad quien tiene la última palabra son los gobiernos local y delegacional y pueden actuar discrecionalmente con criterios de identificación partidista.

El artículo 152 habla acerca de la instalación de los Comités Ciudadanos y de los Consejos de los Pueblos ganadores de la elección, los cuales coordinará el Instituto Electoral, quien dará su nombramiento como representante ciudadano.

El artículo 153 habla sobre la incidencia del Instituto Electoral, quien se encargará de ordenar los requerimientos para la instalación de los Comités Ciudadanos.

Y) De la organización interna y del Pleno del Comité Ciudadano

El artículo 154 señala que los nueve o cinco integrantes del Comité Ciudadano, según sea el caso, deben trabajar en coordinaciones de trabajo. El artículo 155 dice que se debe elegir un coordinador interno por colonia, de acuerdo con la elección de planillas, por lo tanto, esta persona se auxiliará de un secretario designado por él mismo. El coordinador sólo puede fungir como representante, pero al igual que los demás ciudadanos no posee un poder frente a la Asamblea Legislativa o jefe de Gobierno, ni siquiera con respecto al jefe Delegacional.

El artículo 156 dice que la función del Coordinador es trabajar con el pleno y a su vez puede sesionar, iniciar y clausurar reuniones, entre otros, por lo tanto esta persona, aunque goce de un papel de coordinador, no es más que alguien común y corriente, cuya función es observar y ayudar a tareas irrelevantes, porque de nada sirve que se apoye a la realización de las sesiones si no cuenta con ningún poder frente a las autoridades ya mencionadas.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 157 el Secretario del Coordinador deberá apoyar en todas las tareas correspondientes a las sesiones del pleno, como por ejemplo pasar lista, notificar la convocatoria correspondiente y demás que se requiera para preparar dichas sesiones.

El artículo 158 se refiere a las sesiones ordinarias, que son aquellas que se celebrarán al menos cada mes y serán difundidas por los diferentes medios y, a su vez, un representante estará presente en cada sesión para verificar su correcto desarrollo. Este ordenamiento está muy bien estructurado, pero sería mucho mejor si aparte del representante del Instituto Electoral, también estuviera presente uno de la Asamblea Legislativa o del Jefe de Gobierno, ya que de esa manera se escucharían todas las

demandas ciudadanas y las autoridades podrían tomar decisiones sobre los asuntos planteados.

El artículo 159 afirma que las sesiones extraordinarias sólo deberán hacerse en caso de urgencia y deberán ser aprobadas por la tercera parte del Comité o por el Coordinador de éste, con 48 horas de anticipación. El artículo 160 habla de que las sesiones se llevarán de acuerdo al orden del día, el cual consta de pase de lista, revisión, discusión de propuestas, entre otros. El artículo 161 dice que tanto el Coordinador como su Secretario estarán a cargo de que la mayoría de los integrantes del Comité esté presente, de lo contrario se anulará la sesión, posponiéndola para otro momento. El artículo 162 se refiere a que una vez instalada la mesa para la sesión, el Coordinador pondrá a disposición del Comité Ciudadano el proyecto del día para someterlo a discusión. El artículo 163 señala que el Coordinador y el Secretario deben poner a la consideración el acta de la sesión anterior al Comité Ciudadano, que lo aprobará mediante votos, del mismo modo, después de su aprobación se entregará a la Dirección Distrital correspondiente.

El artículo 164 habla de que el Coordinador interno actuará como moderador en las sesiones del Pleno, es decir, interviniendo en caso de que algún integrante ofenda o interrumpa durante la sesión. El artículo 165 dice que tanto el Coordinador como el Secretario se apoyarán para marcar los tiempos en que cada uno de los miembros del Comité tiene derecho a hablar para discutir los diferentes temas planteados en el orden de la sesión. El artículo 166 dice que el Coordinador interno puede suspender la sesión si existe alguna alteración del orden establecido. Finalmente, el artículo 167 sostiene que el Coordinador interno puede suspender la sesión y decir cuándo puede volver a reanudarse.

Z) De las coordinaciones de trabajo del Comité Ciudadano.

Primeramente, el artículo 168 se refiere a que los Comités Ciudadanos podrán anexas nuevas comisiones de trabajo, además de las obligatorias como las mencionadas en el artículo 97. Por consiguiente, el artículo 169 habla de que cada coordinación de trabajo estará integrada por un ciudadano electo por el Comité, el cual

durará tres años, pero pueden ser removidos del cargo por el Comité Ciudadano si se comete una falta.

El artículo 170 dice que las coordinaciones de trabajo podrán dar opinión a los asuntos que ocurran dentro del Comité Ciudadano, del mismo modo podrán desahogar asuntos de su competencia con las autoridades correspondientes. Aquí no se deja claro qué tipo de autoridades van a tomar en cuenta las peticiones ya que no hay un artículo de la Ley que obligue a las autoridades a que se atiendan las propuestas ciudadanas.

El artículo 171 dice que las coordinaciones de trabajo tendrán las siguientes atribuciones:

I Internas: Se refiere a someter a consideración al pleno del Comité la realización de consultas ciudadanas, difusión de los programas, acciones y funciones de la administración pública del Distrito Federal, así como también la solicitud de la audiencia pública y los recorridos del Jefe Delegacional. Por tanto en este aspecto no se deja claro bajo que reglas se debe someter a consideración y qué autoridad dará seguimiento a estas propuestas)

II Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito: Se refiere a la información y opinión que se les debe otorgar a las organizaciones ciudadanas, respecto a los planes y proyectos que se hagan para la prevención del delito. En este caso no se deja claro qué autoridad será la encargada atender las demandas ciudadanas para reducir la delincuencia en la ciudad y por otro lado los resultados que se obtendrían si también la propia seguridad se presta para cometer actos ilícitos, empezando primeramente con la corrupción.

III Desarrollo Social, Educación y Prevención de la Adicciones: Se refiera a localizar las necesidades ciudadanas respecto al Desarrollo Social, Educación y Prevención del Delito para que posteriormente sean atendidos por las autoridades correspondientes. En este aspecto tampoco se deja claro quién será el encargado de atender todas estas demandas y se tomen cartas en el asunto, ya que si así fuera, por ejemplo la delegación Iztapalapa no sería una de las zonas más peligrosas e inseguras del territorio.

IV Desarrollo Sustentable y Medio Ambiente: Se refiere a conocer y opinar sobre de Desarrollo Sustentable y Medio Ambiente llevada a cabo por la Administración Pública. Esto nos deja claro que una opinión no tiene ningún peso en estos aspectos, ya que a fin de cuentas quien tiene la libertad y el poder de decisión es la autoridad y no la ciudadanía, por tanto es como decir que se tiene el derecho recibir información y dar puntos de vista, pero nunca de que esto influya en el proceso decisorio, por tanto esto no es un derecho sino más bien una imposición.

V Presupuesto y Planeación Participativa y Desarrollo Económico y Empleo: Este se refiere de igual manera a la información y opinión de los ciudadanos, ya que el encargado de estos aspectos es la Administración Pública del Distrito Federal y del mismo modo se dice que las coordinaciones de trabajo podrán detectar las necesidades que existen en el territorio. Por tanto es obvio en este punto que cuando se habla de recursos económicos el ciudadano tiene derecho a opinar pero nunca a ser partícipe de la distribución del mismo, porque eso es cosa de la Administración Pública y de cualquier manera a la ciudadanía le toman poca importancia sobre necesidades.

VI Desarrollo, Movilidad y Servicios Urbanos: Se refiere a la información y opinión que tienen los coordinadores sobre este tema, así como identificar las necesidades de la colonia o pueblo y promover la participación referente al Desarrollo, Movilidad y Servicios Urbanos del territorio. En este aspecto siguen existiendo límites, ya que información y opinión la puede tener cualquier ciudadano común y corriente, aparte también se deja claro que quien se encargará de los asuntos de manera más profunda será la Administración Pública sin intervención de los ciudadanos, por tanto se puede decir que absurdo decir que el ciudadano tiene el derecho de intervenir en la toma de decisiones, porque eso es completamente falso.

VII Capacitación y Formación Ciudadana, Comunicación y Cultura Cívica: identificar los problemas, elaborar propuestas, instrumentar mecanismos para que se cumplan los procesos de Capacitación, Formación Ciudadana, Comunicación y Cultura Cívica y darlos a conocer a las autoridades delegacionales. Ahora lo que aquí no dice es que las autoridades delegacionales deben estar obligadas a cumplir acuerdos frente a los ciudadanos, lo cual debería hacerse, por tanto es voluntad de las autoridades el llevar a cabo ciertas acciones, deslindando la participación de la ciudadanía

VIII Fomento a los derechos humanos: Se refiere a fomentar, opinar y promover la cultura y los proyectos de los derechos humanos en la localidad o territorio.

IX Fomento a la Transparencia y Acceso a la Información: Se refiere a dar a conocer a los ciudadanos sobre la transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información en la colonia o pueblo, así como participar en los cursos de capacitación. Este es un mecanismo importante, ya que esta información es indispensable para el fomento a la participación ciudadana.

X Coordinación de Equidad y Género: Se refiere a promover la igualdad de género en hombres y mujeres, así como emitir opinión en programas sobre políticas públicas que garanticen la igualdad social.

Estos diez aspectos, dejan claro que lo único que pueden hacer los ciudadanos es emitir opiniones y participar en asuntos irrelevantes. La realidad de los procesos participativos están bastante empobrecidos, debido a que para que haya un

control de vigilancia, monitoreo y rendición de cuentas no basta con decir que existen derechos respecto a eso, sino que debe haber la capacidad de sancionar a los gobernantes que infrinjan la ley, porque muchas veces se informa, pero muy pocas veces se justifican las acciones.⁴⁷

Este es uno de los motivos de que la gente deje de creer en falsas promesas y a su vez se organice en movimientos sociales e incurra en desobediencia civil, pero no lo hace con el afán de ocasionar un descontento general, sino más bien es el propio gobernante quien da motivos para que la gente se sienta inconforme y reaccione de manera violenta, rompiendo con todo valor de respeto, solidaridad y legalidad de las instituciones, que cobijan, protegen y respaldan sólo las decisiones de los representantes políticos y no la de los ciudadanos

A.A) De la relación con la Asamblea Ciudadana

Según el artículo 172, la Asamblea Ciudadana es el máximo órgano de decisión y las autoridades delegacionales y el Jefe de Gobierno les otorgarán espacios para realizar sus reuniones. Lo que no se deja claro en este aspecto es ¿qué decide? ¿quién respalda esa decisión? ya que de nada sirve proponer nuevos proyectos si estos no son tomados en cuenta por las autoridades correspondientes.

El artículo 173 dice que el Coordinador podrá emitir la convocatoria siempre y cuando sea aprobada por la Asamblea Ciudadana, trayendo como característica los puntos del orden del día, de acuerdo con las propuestas de los representantes de manzana para ser discutido en la reunión.

El artículo 174 señala que las características del orden del día deben contener lo siguiente: instalación de la asamblea; lectura y aprobación del orden del día; lectura de minuta de la asamblea anterior; informes, comunicaciones y propuestas del Comité Ciudadano; discusión de pronunciamientos, avisos y propuestas y asuntos generales.

El artículo 175 sostiene que las atribuciones del Comité Ciudadano serán el implementar, dirigir y convocar en coordinación con las diferentes autoridades, entre las

⁴⁷ Olivera, Alberto, *Los Consejos Ciudadanos de Seguridad. Diagnóstico y guía de operación*, México, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública/Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, 2012, p.33.

que se encuentra la Asamblea Legislativa, el jefe de Gobierno y los jefes Delegacionales. Aquí cabe recordar que los ciudadanos sólo emitirán opinión, más nunca una intervención directa en las decisiones, que al menos pueda incidir en las decisiones de los gobernantes, por eso es que este artículo no dice que el ciudadano tendrá la atribución de hacer valer sus propuestas ante algún poder.

El artículo 176 se refiere a la hora, fecha y lugar en que se llevará a cabo la Asamblea Ciudadana, dando por mayoría de votos de los ciudadanos el orden del día y a su vez ser ellos mismos quienes hagan una modificación al respecto. Este caso es irrelevante, ya que se sabe perfectamente que todo proceso debe de llevar un orden y no es necesario someterlo a votación, más bien para que esto valga la pena, debería de someterse a discusión los asuntos relacionados con la Delegación, Asamblea Legislativa o el Jefe de Gobierno, ya que de esta manera sí se haría válida la participación de la gente.

El artículo 177 sostiene que después de aprobado el orden del día se volverá a someter a votación los asuntos acordados en la Asamblea. Por lo tanto, lo que no se deja claro es a qué autoridad corresponde la atención de estas propuestas para llevarlas a cabo o al menos considerarlas.

El artículo 178 dice que se deberá dar el uso de la palabra a jóvenes, niños y ciudadanos para manifestar su postura con respecto a los asuntos del orden del día sin ser interrumpidos. Esto de cierto modo es bueno, pero debería aplicarse este tipo de participación ante las decisiones del gobernante, ya que de esa manera se podría decir que en realidad existe la participación ciudadana.

El artículo 179 afirma que el Coordinador interno hará una lista en la cual ordene todas las intervenciones del uso de la palabra que realizarán tanto niños, jóvenes y ciudadanos, con relación a los temas planteados en el orden del día. Con respecto a esto habría que ver bajo qué condiciones van a ser tomadas las propuestas de los niños, si en las Leyes se sostiene que estos no tienen la suficiente capacidad y madurez para participar en ciertos asuntos, hasta que cumplan su mayoría de edad, es decir, los 18 años.

El artículo 180 dice que el Coordinador interno puede cancelar la Asamblea Ciudadana cuando no exista un buen desarrollo en la expresión de ideas o de que no exista la suficiente seguridad de los Comités Ciudadanos o de los representantes ciudadanos. El artículo 181 señala que el Comité Ciudadano será el encargado de dar a conocer todos los acuerdos tomados en la Asamblea y divulgarlos en todos los espacios públicos posibles.

El artículo 182 se refiere a que durante la primera asamblea que convoque el Comité Ciudadano, se elegirá a una comisión de vigilancia. El artículo 183 se refiere a que la Comisión de Vigilancia durará tres años y serán inamovibles del cargo a no ser que alguno de ellos renuncie o cometa una falta administrativa.

El artículo 184 habla de que la Comisión de Vigilancia evaluará al Comité Ciudadano en coordinación con el Instituto Electoral y la opinión de los ciudadanos del territorio, mediante un cuestionario aplicado a esto últimos, apoyándose para su realización de instituciones públicas, posteriormente los resultados serán evaluados y en su caso aprobados por la Asamblea Ciudadana. Queda claro que la Comisión de Vigilancia sólo trabaja para el Comité Ciudadano y este no maneja cuestiones de importancia como sí lo hace la Asamblea Legislativa o el Jefe de Gobierno, por ello, en donde interesaría una comisión de vigilancia es en estos dos últimos poderes, pero hay que recordar que eso no le conviene a ambos.

A.B) De los apoyos materiales

El artículo 185 dice que el Comité Ciudadano, el Consejo Ciudadano y el Consejo del Pueblo tienen derecho a recibir apoyos materiales para la realización de sus funciones y el Instituto Electoral será el encargado de proporcionarlos.

El artículo 186 plantea que los recursos materiales serán de papelería, infraestructura, transporte y colaboración de estudiantes de servicio social para los trabajos que realicen los órganos de representación que menciona el artículo anterior.

El artículo 187 se refiere a que el Instituto Electoral está obligado a incluir en su presupuesto el recurso económico para solventar los materiales de los órganos de representación, así como también la Asamblea Legislativa está obligada a aprobar dicho presupuesto.

A.C) De la capacitación

El artículo 188 sostiene que el Instituto Electoral elaborará e implementará un programa anual de capacitación para los órganos de representación ciudadana y para las organizaciones ciudadanas, y el 189 que para la elaboración e implementación de los programas se apoyará de instituciones públicas y de la propia ciudadanía. El artículo 190 afirma que con respecto a los planes, programas y materiales que realicen los diferentes órganos de representación, deberán ser revisados, evaluados y en su caso modificados por el Instituto Electoral.

El artículo 191 se refiere a que los programas anuales tendrán como características principales los derechos humanos, la participación ciudadana, derechos y obligaciones de los habitantes, órganos de representación ciudadana, presupuesto participativo y comunicación y difusión comunitaria. El artículo 192 dice que tanto órganos de representación ciudadana como las organizaciones ciudadanas podrán participar en los planes de capacitación de cada programa. Por lo tanto, aquí se deja claro que la participación sólo es un voto a favor o en contra del algo sin ninguna validez jurídica que haga que los servidores públicos acaten la decisión de la mayoría de los ciudadanos.

El artículo 192 bis se refiere a que la Asamblea Legislativa contará con información sobre las funciones de los órganos de representación ciudadana, así como la incidencia para mejorar las colonias del Distrito Federal. En este caso de nada sirve contar con información si en las colonias no se atienden las necesidades de la población, porque en las campaña electorales se prometen muchas cosas para mejorar las condiciones de vida de las personas, pero en los hechos es muy diferente y de esta manera se deja claro que el ciudadano no tiene poder alguno más que el de informarse y opinar sobre las gestiones y decisiones de gobierno, pero jamás influir participando en ellas.

A.D) De la participación de los Comités Ciudadanos en los instrumentos de participación ciudadana

Con relación a este tema, La Ley señala que la solicitud de los Comités Ciudadanos sobre plebiscito, referéndum e iniciativa popular, deberá ser aprobado por el pleno de los Comités solicitantes, posteriormente el Gobierno del Distrito Federal, así como la Asamblea Legislativa, podrán decidir si se cumple o no el porcentaje de Comités que lo solicitan, posteriormente el Instituto Electoral se hará cargo de todos los procesos y finalmente los Comités Ciudadanos participarán como observadores en el proceso. El ser observador implica que no habrá incidencia en la toma de decisiones, debido a que los ciudadanos no participan con voz ni voto, limitando así la participación directa, por tal motivo esto no es una ley para favorecer a los ciudadanos ante los gobernantes, sino al contrario, ya que son los gobernantes quienes tienen la última u decisiva palabra.

A.E) De la rendición de cuentas

El artículo 197 se refiere a que el Jefe de Gobierno, la Asamblea Legislativa y los Jefes Delegacionales están obligados a rendir cuentas a los ciudadanos por medio de los Comités Ciudadanos, en caso contrario se hará de conocimiento de la Contraloría General para tomar cartas en el asunto. Pero no se explica a qué de sanciones se es acreedor quien no lleve a cabo la rendición de cuentas, por tanto aunque diga la Ley que es una obligación, los gobernantes no lo hacen y en la mayoría casos no hay sanciones por ello.

A.F) De la difusión pública

El artículo 198 sostiene que tanto el jefe de Gobierno, la Asamblea Legislativa y los jefes Delegacionales, tienen la obligación de difundir aspectos de las funciones sobre el ejercicio y las acciones de gobierno.

A.G) De la participación de los Comités Ciudadanos en el Presupuesto Participativo

El artículo 199 afirma que el presupuesto participativo es un recurso económico del que los ciudadanos deciden cómo gastarlo en sus colonias y, a su vez cada año ascenderá de 1% a máximo 3%, de acuerdo a acciones de gobierno o programas específicos, en los cuales los ciudadanos pueden participar. Con respecto a este recurso, el 1%, 2% y, en su caso, 3% sólo alcanza para luminarias, pintar fachadas o arreglar baches y esto no debería ser solucionado con el presupuesto participativo, ya que es responsabilidad de las Delegaciones el cubrir estas necesidades.

El artículo 200 dice que las autoridades en materia de presupuesto participativo son el jefe de Gobierno, la Asamblea Legislativa y los jefes Delegacionales. Se deja claro que los ciudadanos no tienen poder alguno sobre la distribución de este presupuesto, lo cual indica que las autoridades mencionadas podrán hacer su voluntad en la realización de cierto beneficio, sin tomar en cuenta a la ciudadanía.

El artículo 201 dice que el Jefe de Gobierno deberá incluir en el presupuesto de egresos los recursos que serán destinados al presupuesto participativo y posteriormente se lo mandará a la Asamblea Legislativa para su aprobación. Esto también excluye al ciudadano porque para nada lo consideran sobre el monto y destino de los recursos.

El artículo 202 se refiere a que la Asamblea Legislativa deberá aprobar cada año el presupuesto participativo, otorgándole el recurso a las Delegaciones y sus respectivas colonias, asimismo, los Órganos de Representación Ciudadana podrán presentar quejas ante Hacienda y la Comisión de Participación Ciudadana. Ahora bien, lo que no se deja claro en este punto es qué castigo van a tener los responsables de los desórdenes que pueda haber con respecto al presupuesto participativo y con qué garantía cuenta el ciudadano para que sus quejas sean tomadas en cuenta.

El artículo 203 sostiene que los Jefes Delegacionales podrán destinar de su presupuesto del 1 al 3% para presupuesto participativo, de acuerdo a las necesidades de cada colonia, como lo marca la ley, de modo que no quede ninguna excluida. De esta forma, se puede decir que el presupuesto participativo es insuficiente para cubrir todas las necesidades de las colonias, ya que estas son muchas y el presupuesto es poco.

El artículo 204 sostiene que el Instituto Electoral será el encargado de asesorar a los Comités Ciudadanos en materia de presupuesto participativo, así como también convocar a consultas ciudadanas anualmente.

A.H) De la coordinación de los Comités Ciudadanos

El artículo 205 de esta Ley dice que si existen problemas que tengan que ver con dos o más colonias, se podrán hacer reuniones entre los Comités Ciudadanos de las distintas colonias para discutir las problemáticas y llegar a una solución en conjunto. Los acuerdos a que se llegue dependen de recursos económicos y si estos son deficientes o simplemente no existen es muy difícil que los problemas tengan soluciones, por este motivo es que tanto autoridades como ciudadanía deberían dialogar y entre ellos llegar a un acuerdo.

El artículo 206 sostiene que en las reuniones que lleven a cabo los Comités Ciudadanos pueden estar presentes los Coordinadores internos, los titulares de las coordinaciones de trabajo y el Instituto Electoral. En este aspecto, los que se deberían de reunir con ellos son las autoridades como la Asamblea Legislativa o el Jefe de Gobierno o un representante de él, ya que no se puede llegar a acuerdos concretos, debido a que los Comités Ciudadanos solo pueden participar a título de ciudadano y no hay quien respalde y haga valer sus decisiones, porque los únicos que pueden tomar decisiones son los gobernantes y no los ciudadanos como se pretende hacer creer.

El artículo 207 dice que los Comités Ciudadanos darán a conocer los resultados o acuerdos a la asamblea ciudadana.

A.I) De las diferencias al interior y las responsabilidades, sanciones y el procedimiento sancionador

El artículo 208 se refiere a que los Comités Ciudadanos tendrán responsabilidades y a su vez estarán regidos bajo un ley sancionadora de acuerdo a la normatividad.

Sección Primera

A.J) De las diferencias al interior de los Comités Ciudadanos

Artículo 209 se refiere a que las diferencias dentro de los Comités Ciudadanos, como ofender a alguno de los integrantes del Comité o de la Asamblea Legislativa, ausentarse de las sesiones, retirarse en plena reunión, llegar a la reunión en estado de ebriedad u otras sustancias que alteren los sentidos, impedir que los miembros del Instituto Electoral estén presentes, entre otros, se considerarán faltas graves y por tanto el responsable de este tipo de actos se hará acreedor a una fuerte llamada de atención.

El artículo 210 dice que las diferencias se deberán estudiar para determinar si son o no faltas y de acuerdo a ello sancionar o no al representante ciudadano. El artículo 211 dice que el procedimiento se hará de manera pacífica a modo de llegar a una buena negociación, y el artículo 212 menciona que los encargados de esto serán los Comités Ciudadanos o en su caso la Dirección Distrital.

Sección Segunda

A.K) De las responsabilidades, sanciones y el procedimiento sancionador

El artículo 213 dice que las sanciones de los Comités Ciudadanos se dan por pertenecer a un partido político, hacer mal uso de los apoyos materiales, trabajar para la administración pública, ya sea delegacional, local o federal. Por ello el artículo 214 menciona que será causa de la destitución o remoción del representante ciudadano por cometer alguna de las faltas planteadas en el artículo anterior.

El artículo 215 dice que los procedimientos administrativos para sancionar de acuerdo a la falta, se evaluarán para definir si ha lugar o no el castigo respectivo. En este aspecto, no se deja claro quién será el encargado de hacer todo este tipo de procesos y finalmente la facultad de castigar.

El artículo 216 dice que se deben admitir pruebas de tipo de documentales públicas, es decir, redactados y avalados por un funcionario o notario público, documentales privadas, es decir documentos hechos por particulares, testimonial, presuncionales legales y humanas, que se refiere a probar algo desconocido por medio

de algo ya conocido, y de instrumental de actuaciones, que se refiere a un conjunto de documentos públicos y privados archivados en un expediente.⁴⁸ Con respecto a esto, lo que debería tener este tipo de rigurosidad son las acciones de las autoridades, ya que como se ha dicho reiteradamente, los gobernantes tienen la última palabra y por lo tanto la ciudadanía queda excluida de la toma de decisiones. El artículo 217 se refiere a que los procesos que se lleven a cabo en este capítulo se harán en días hábiles.

El artículo 218 dice que para seguir con el proceso del artículo anterior, la denuncia se debe hacer por escrito ante la coordinación interna del Comité Ciudadano, por los ciudadanos o vecinos de la demarcación correspondiente. En este aspecto las denuncias no deberían hacerse ante la Coordinación del Comité Ciudadano, debido a que éste no tiene ninguna autoridad para castigar, porque sus integrantes sólo participan a título de ciudadano y por tanto no cuentan con ningún poder.

El artículo 219 afirma que las denuncias deberán hacerse por escrito, especificando las faltas en las que haya incurrido el ciudadano, por consiguiente el Instituto Electoral dará los formatos para la realización de las denuncias y finalmente será revisado por la Coordinación interna.

El artículo 220 dice que en caso de que no exista objeción alguna del escrito de la denuncia, se remitirá a la mesa directiva del Comité Ciudadano para llegar a una solución; el 221 se refiere a que si el ciudadano denunciado no hace un escrito argumentando puntos a su defensa, el proceso de demanda continuará su procedimiento; el 22 dice que ya recibidos los documentos del denunciante y el denunciado, el procedimiento será que en la sesión los casos sean discutidos y en su caso resueltos mediante la votación respectiva; el 223 señala que el Pleno del Comité Ciudadano decidirá si se cometió o no una falta y conforme a ello decidirá la destitución o remoción del representante ciudadano; el 224 se refiere a que la resolución del Pleno del Comité debe hacerse por escrito y el Instituto Electoral proporcionará los formatos de las resoluciones.

El artículo 225 consiste en que tanto el denunciante como el denunciado puede apelar a la resolución del Pleno del Comité y la dirección distrital resolverá dicha

⁴⁸ <http://www.buenastareas.com/ensayos/Presuncion-Legal-y-Humana/850469.html>

petición; el 226 dice que la destitución del representante ciudadano, requiere la integración de otro para seguir cumpliendo con las funciones, esta sustitución la hará el Instituto Electoral en coordinación con la dirección distrital, tomando en cuenta la planilla de que fue electo y conforme a ello sacar el nuevo representante.

En conclusión, se trata de un proceso de separación o remoción del representante vecinal que, por cierto, no tiene un procedimiento semejante aplicable a los diputados a la Asamblea Legislativa, el jefe de Gobierno o el jefe Delegacional, es decir, un proceso de revocación de mandato que le diera al ciudadano.

A.L) De los Consejos del Pueblo

El artículo 227 sostiene que el Consejo del Pueblo tendrá su funcionamiento, operación, atribuciones y obligaciones, tomando en cuenta lo establecido en el Título Octavo, el Noveno y el presente; el 228 dice que los Consejos del Pueblo contarán con un coordinador de concertación comunitaria y electo de acuerdo a la planilla ganadora en la jornada electiva. En este aspecto existen muchos coordinadores, miembros del Comité, Asambleas Ciudadanas y demás, pero ninguno goza de autoridad jurídica, porque todos tienen la calidad de ciudadanos y por lo tanto no pueden influir en asuntos importantes de la ciudad, solo en pequeñeces como poner luminarias, ejercer las relativamente pequeñas cantidades del presupuesto participativo, por otro lado no hay participación ciudadana sino participación de los gobernantes, ya que estos tienen la última palabra en la toma de decisiones.

El artículo 229 dice que el Coordinador del Consejo del Pueblo tendrá la atribución de trabajar junto con la autoridad tradicional para el desarrollo de las reuniones, así como efectuar trámites, fungir junto con la autoridad tradicional como mesa directiva en las Asambleas Ciudadanas, invitar a los ciudadanos que falten a la Asamblea a que asistan a éstas. Estos aspectos tienen poca relevancia, ya que las decisiones las tomarán ellos mismos y nada garantiza que sean tomadas en cuenta por la autoridad correspondiente, por lo tanto aquí se reincidir en el criterio de que no hay participación ciudadana en términos de toma de decisiones, ya que de nuevo se deja claro que la decisión final y definitiva la toman los gobernantes.

Por último, el artículo 230 habla sobre las sesiones del Consejo del Pueblo, en donde el Coordinador de concertación comunitaria tendrá derecho a voz en discusiones sobre los acuerdos que lleve a cabo el Pleno del Consejo del Pueblo.

A.M) De los Representantes de Manzana

El artículo 231 señala que la coordinación interna del Comité Ciudadano o del Consejo del Pueblo llamarán a asambleas ciudadanas para elegir ahí a los representantes de manzana por medio de votos de los mismos ciudadanos, de manera verbal y a mano alzada; el 232 dice que los representantes de manzana podrán supervisar y emitir opiniones, sobre los proyectos en su colonia, así como proponer al Comité Ciudadano o al Consejo del pueblo opiniones sobre cómo gastar el presupuesto participativo. En este artículo queda claro que tanto el representante de manzana así como el Comité Ciudadano y Consejo del Pueblo, sólo pueden emitir opinión con respecto a los aspectos ya mencionados, es decir, no se les está otorgando ningún poder ya que las decisiones importantes las toman quienes ocupan los cargos de representación y gobierno. Así, la “participación ciudadana” es usada como coartada legitimatoria para decir que existe democracia y libertad de decidir e incidir en la toma de decisiones.

El artículo 233 afirma que los representantes de manzana pueden reunirse una vez al mes a convocatoria del Comité Ciudadano o Consejo del Pueblo y que a los programas o proyectos se les dará seguimiento de acuerdo con la colonia correspondiente.

Finalmente el artículo 234 menciona que los representantes de manzana serán sancionados en caso de alguna falta bajo los mismos procedimientos que los Comités Ciudadanos o Consejos del Pueblo.

De la organización y funcionamiento de los Consejos Ciudadanos Delegacionales.

A.N) Generalidades

El artículo 235 dice que los Consejos Ciudadanos Delegacionales atenderán las necesidades de las colonias del Distrito Federal, así como promover la participación ciudadana. En este aspecto hay que tener en cuenta que si no se cuenta con el presupuesto suficiente, entonces los proyectos a realizar no se llevarán a cabo, lo que sin duda puede llevar a la consideración de que los ciudadanos juzguen como inútil a la estructura de los Consejos Ciudadanos Delegacionales de corrupción, desvío de recursos y demás, sin saber que lo que está fallando es el suministro de recursos por parte de las autoridades para resolver estos problemas.

El artículo 236 se refiere a que los Consejos Ciudadanos entrarán en funciones en enero y concluirán su trabajo el 30 de septiembre, cumpliendo los tres años correspondientes; el 237 dice que el Consejo Ciudadano recibirá los apoyos materiales correspondientes por parte del Instituto Electoral. Por otro lado los miembros del Comité Ciudadano, así como los del Consejo del Pueblo tendrán derecho a voz y voto sobre los temas correspondientes.

El artículo 238 señala que los acuerdos y resultados que se lleven a cabo dentro de la Asamblea se harán públicos para que cualquier ciudadano pueda acceder a la información.

A.Ñ) De la instalación

El artículo 239 se refiere a que el Instituto Electoral será el encargado de la instalación de los Consejos Ciudadanos y el jefe de Gobierno así como los jefes Delegacionales proporcionarán los espacios para llevar a cabo la asamblea de presentación de los ciudadanos electos.

A.O) De los derechos y obligaciones de los integrantes del Consejo Ciudadano

Con Respecto a esto el artículo 240 afirma que los integrantes de los Consejos Ciudadanos Delegacionales serán considerados como Consejeros Ciudadanos, así

como las autoridades delegacionales asistirán a las sesiones sólo para aclarar cuáles son sus atribuciones y de ningún modo pueden votar sobre los acuerdos tomados por los Consejos Ciudadanos. En este aspecto las autoridades delegacionales no solamente deberían asistir a las asambleas, sino garantizar la suficiencia presupuestal, ya que en la mayoría de Delegaciones existen deficiencias que requieren presupuesto para llevar a cabo los trabajos correspondientes.

El artículo 241 dice que es derecho de los integrantes de los Consejos Ciudadanos Delegacionales participar con voz y voto, ser integrantes de la Mesa Directiva, ser secretario, recibir capacitación y asesoría, recibir apoyos materiales y proponer la solicitud al Consejo Ciudadano para recibir información. Cabe insistir en que los Consejos Ciudadanos Delegacionales no cuentan, al igual que los demás representantes ciudadanos, con poder para decidir por sí solo el rumbo de sus colonias, por eso están subordinados a las autoridades.

El artículo 242 se refiere a la asistencia a las reuniones, hacer lo que se disponga en la Asamblea del Consejo Ciudadano, fomentar la participación ciudadana y capacitarse en los cursos que brinde el Instituto Electoral.

A.P) Del Pleno del Consejo Ciudadano

El artículo 243 sostiene que los integrantes de los Consejos Ciudadanos Delegacionales serán todos los coordinadores internos de los Comités Ciudadanos y los Consejos del Pueblo y también los representantes de las Organizaciones Ciudadanas. En este aspecto, tanto uno como otro, ya sea coordinadores, integrantes del Consejo del Pueblo o de las Organizaciones Ciudadanas, participan en calidad de ciudadanos y no como autoridad jurídica que tenga la capacidad de influir directamente en la toma de decisiones.

El artículo 244 dice que la Mesa Directiva conformada por los integrantes expuestos en el artículo anterior, tendrá que coordinar los trabajos del pleno, así como analizar y solicitar apoyos materiales, lo cual es irrelevante, porque esto no es una atribución sino más bien un apoyo dado por las autoridades competentes, ya que el ciudadano no puede influir en asuntos importantes como incidir en la programación del presupuesto de las Delegaciones, impulsar la remoción de algún jefe Delegacional,

diputado o jefe de Gobierno, y eso es así porque los gobernantes saben que darle poder al ciudadano es como entregarle espacio de decisión sobre la Administración del Distrito Federal y a ningún gobernante le conviene esta decisión, no sólo en el nivel local sino también en el federal.

El artículo 245 se refiere a que el presidente de la Mesa Directiva del Pleno del Consejo Ciudadano, dirigirá las reuniones, podrá representar ante las autoridades, acomodar los puntos del orden del día, elaborar los planes de trabajo y fungir como enlace entre el Consejo y las autoridades. En este aspecto, al igual que el artículo anterior, las funciones son irrelevantes, ya que no se puede decir que existe representación, porque sólo se permite informarse, emitir opiniones, elaborar un documento en donde se describan los puntos a tratar y demás, porque eso lo puede hacer cualquier ciudadano.

El artículo 246 dice que los vocales de la Mesa pueden suplir al presidente del Consejo Delegacional, participar para elaborar las convocatorias y opinar sobre los trabajos que ha realizado el Consejo Ciudadano.

El artículo 247 habla del Secretario Ejecutivo, que de igual manera que el vocal o los propios integrantes del Consejo Ciudadano Delegacional, sólo cuenta con atribuciones mínimas y se podría decir obvias como, por ejemplo, pasar lista en las sesiones del Pleno, difundir las convocatorias e implementar un programa de difusión sobre las actividades que realice el Consejo Ciudadano. En este artículo hace recordar que los únicos que tienen autoridad para decidir son la Asamblea Legislativa y el Jefe de Gobierno, cada uno en sus materias, porque queda claro que a los ciudadanos sólo se les concibe para opinar y no incidir realmente en la toma de decisiones.

El artículo 248 dice que las sesiones deberán hacerse en los lugares de cada demarcación territorial y el jefe de Gobierno o los jefes Delegacionales están obligados a proporcionar estos espacios. En este artículo se hace mención de lo único que están obligados los representantes políticos, ya que en ningún artículo de los que se han planteado se han dejado claras las obligaciones de los representantes, porque lo que en realidad convendría es que los gobernantes se hallaran obligados a respetar las

decisiones de la mayoría, pero vemos que no es así, ya que casi siempre suelen llevarse a cabo proyectos sin avisarle o pedirle opinión a los ciudadanos.

El artículo 249 habla de que existen sesiones ordinarias, las cuales serán cada tres meses y las extraordinarias por motivo de urgencia; el 250 dice que para que se lleven las sesiones ya sean ordinarias o extraordinarias, es necesaria cuando menos más de la mitad de los Consejos Ciudadanos.

El artículo 251 señala que el presidente de la Mesa Directiva dará, a consideración al Consejo Ciudadano, el proyecto del orden del día, el cual será aprobado por mayoría de votos, para que posteriormente sea sometido a la sesión correspondiente; el 252 dice que el presidente de la Mesa Directiva, con ayuda de los vocales y el Secretario Ejecutivo, llevarán a cabo los procesos para discutir los asuntos del orden del día, haciendo una lista de cinco oradores a favor y cinco en contra, del mismo modo los integrantes podrán participar bajo autorización del presidente de la Mesa Directiva.

El artículo 253 dice que las decisiones tomadas por el Pleno del Consejo Ciudadano serán sometidas a votación económica poniéndose de pie o levantando la mano, ya sea los que se manifiestan en favor o en contra. Por otro lado, las votaciones se podrán hacer mediante cédula, es decir, que pueden votar depositando su papel en la urna. Aquí da igual votar de una manera u otra, porque de nada sirve votar a favor en contra de algo, si los resultados no repercutirán en ninguna decisión final de los gobernantes, a menos que a ellos les parezca interesante y siempre y cuando no afecte o ponga en riesgo sus decisiones.

El artículo 254 habla de que en la sesión ordinaria o extraordinaria se puede presentar un funcionario público, el cual se deberá tratar con respeto y tendrá una intervención de treinta minutos para exponer el asunto correspondiente, asimismo el servidor público dará por escrito a la Mesa Directiva del Consejo Ciudadano los temas que va a tratar. De esta manera se puede observar que aparte de la preocupación de que al funcionario se le trate con el debido respeto y atención, este viola la libertad de opinión del Consejo Ciudadano, porque el funcionario decide qué asuntos se van a tratar y por lo tanto las cosas que puedan ser relevantes podrían no ser discutidas, debido a

que se limitarán a discutir única y exclusivamente lo mandado por escrito cinco días antes por el propio funcionario que se hará presente en cierta asamblea.

Ejemplo de esto hay en las pasadas elecciones del Distrito Federal en las que hubo fuertes conflictos debido a que autoridades y ciudadanos entraron en disputas debido a que estos últimos sólo participan en cosas poco importantes y a causa de ello es que “el Tribunal Electoral local espera que este domingo 22 de septiembre de 2013 puedan llegar más impugnaciones relativas a la elección de comités y consejos, pues es cuando prácticamente vence el plazo, mientras que para recibir demandas sobre la Consulta Ciudadana para el Presupuesto Participativo será el 9 de octubre”.⁴⁹ Cabe recordar que el presupuesto participativo sólo es para programas de mejoramiento barrial, entre otros, que básicamente son responsabilidades del gobierno y por tanto no es necesario someterlas a votación, sin embargo lo hacen y con esa práctica ellos pueden argumentar que a la ciudadanía la toman en cuenta a la hora de decidir el rumbo del territorio, pero por ejemplo ningún artículo de la LPCDF dice que el ciudadano puede participar e incidir en la gestión del presupuesto que se otorga al Distrito Federal y sus Delegaciones, qué se hace, para qué o cómo se distribuye este recurso.

Todos estos datos y requisitos que marca la realización del referéndum, no cumplen con las disposiciones del principio universal de poder rechazar una decisión de los representantes, no obstante que esto sí se ha llevado a cabo en otros países, como son “Italia el 2 de septiembre de 1946 y en Bulgaria el 8 de septiembre de 1946, en los cuales se decidió sobre la monarquía o la república; o la decisión sobre un documento constitucional aprobado por una asamblea constituyente”.⁵⁰

Dicho esto, en México no ha habido algo igual o similar, porque todos los referenda importantes que se han querido hacer, han sido rechazados, por tanto este instrumento de participación ciudadana tiene todos los propósitos y características que

⁴⁹ Notimex, “Tribunal Electoral del DF resuelve 159 asuntos por elección vecinal”, 15 de septiembre de 2009, *La Jornada en Línea*, Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2013/09/15/141311123-tribunal-electoral-del-df-resuelve-159-asuntos-por-eleccion-vecinal>

⁵⁰ García, Jorge M., *op. cit.*

debe tener todo referéndum, pero a la hora de la práctica se viola el derecho y libertad de opinión de los ciudadanos.

Todo lo anterior esto trae graves consecuencias, que dan origen a reclamos fuertes por parte de la ciudadanía que votó para la elección de los Comités y Consejos Ciudadanos en el Distrito Federal. Hubo acusaciones de “padrón rasurado, acarreo de personas, compra de votos, entrega de despensas, presiones para apoyar a ciertas fórmulas, amagos de robo de urnas, riñas y disparos de arma de fuego cerca de algunas mesas receptoras, además de mucha apatía y desconocimiento de esos procesos vecinales fueron de los hechos denunciados a lo largo de esa jornada, cuyos resultados oficiales se presentarán en los próximos días”.⁵¹ Dadas estas circunstancias, la consecuencia es que la gente ya no quiere participar, debido a que siempre es lo mismo en las elecciones y el IEDF como autoridad debe toma cartas en el asunto, para generar soluciones y si en su caso existiera algún proceso, incidencia, recurso o estrategia que esté fuera de la Ley, pues inmediatamente sea sancionado de acuerdo con las reglas establecidas.

⁵¹ Llanos, Raúl y Laura Gómez, (2013, 2 de septiembre). Capital. “Superan anomalías el aforo a las urnas de la elección vecinal”. *La Jornada en Línea*, 2 de septiembre de 2013. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2013/09/02/capital/035n1cap>

CONCLUSIONES GENERALES

A partir de la revisión en profundidad que se hizo a la LPC podemos señalar que las características que la engloban son las siguientes:

1.- Someten a consideración del ciudadano programas y proyectos de muy bajo impacto y poca trascendencia para la ciudad.

2.- No existen castigos estrictos para los gobernantes en caso de infringir la Ley.

3.- Las decisiones finales las toman los gobernantes y pueden hacer caso omiso de los votos de los ciudadanos, sin que haya una sanción por ello.

4.- Los lapsos de tiempo son muy cortos para la práctica de algunos instrumentos de participación ciudadana, como el plebiscito y el referéndum.

5.- No existe autonomía de los órganos de representación ciudadana sino subordinación al gobernante.

6.- No existe la debida transparencia de las acciones que puedan llevar a cabo las autoridades correspondientes.

7.- Los recursos necesarios son insuficientes para llevar a cabo las tareas correspondientes a los problemas que existen en la ciudad.

8.- Los derechos de los gobernantes son más privilegiados que los de los gobernados.

9.- Las funciones de las autoridades se mencionan como un supuesto y no como un compromiso para servir a los ciudadanos.

9.- Las autoridades pueden rechazar iniciativas ciudadanas sin siquiera justificar su respuesta.

De acuerdo con estos puntos, en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal hay lagunas, ya que no se le da poder real a los ciudadanos y por lo tanto el resultado es que las leyes se inclinen a las preferencias de los gobernantes y diputados de la ALDF, con alto poder de decisión como son el jefe de Gobierno, la Asamblea Legislativa y los jefes Delegacionales, solo ellos están investidos de autoridad jurídica para rechazar o aprobar leyes, decretos, presupuesto, infraestructura y demás que básicamente es lo que más importa y mueve a la clase política del Distrito Federal. Esto

muestra el temor de los gobernantes, ya que si las leyes fueran redactadas con apego a las necesidades y derechos reales de los ciudadanos, sería como es abrir las puertas a un cuarto poder denominado “popular”, lo cual conllevaría a una mejor gobernanza en la ciudad y a una verdadera coordinación entre gobernantes y gobernados, esto es el gran temor que tiene la clase política gobernante ante los ciudadanos.

Dicho lo anterior, queda demostrado que la izquierda que nos ha gobernado desde 1997 con la llegada del primer Jefe de Gobierno ha hecho del camino de la participación ciudadana una correa de trasmisión para llevar a cabo acciones que privilegien sólo a una minoría, como también lo han hecho la mayoría de los representantes que han gobernado el territorio.

Si realmente hubiera interés en que a la ciudadanía se le considerara su opinión, la mayoría de quienes integran la clase política consideraría probablemente que se cambiaran y modificaran algunos artículos de la Ley, ya que quienes la escribieron lo hicieron cuidadosamente para no afectar los intereses de los gobernantes, por lo tanto no es una ley para los ciudadanos y es completamente falso decir que el ciudadano tiene derechos cuando en realidad se le subordinan a los intereses de los gobernantes. Por eso es que la gente se ve obligada a revelarse contra los gobernantes, quienes durante sus candidaturas hacen muchas promesas pero en los hechos se olvidan de la democracia real, sólo la simulan y hacen a su antojo la toma de decisiones.

La única salida a esta problemática es que la gente se organice y recurra a otros mecanismos para que de esa manera sean escuchados, lo que se demuestra con la gran cantidad de movilizaciones que hay en la ciudad de México y que no se canalizan a través de la estructura de “representación ciudadana”; pero también hay que tener en cuenta que haciendo esto, el ciudadano se enfrentará a muchos problemas, porque los gobiernos con el poder que tienen harán hasta lo imposible por subordinar a la ciudadanía, debido a que temen ser desplazados de sus cotos como gobernantes o “representantes” populares o bien ser destituidos de su cargo, porque saben perfectamente que el poder popular unido es demasiado fuerte y lo perciben como una amenaza. También se requiere que los ciudadanos conozcan y ejerzan sus derechos de

una manera adecuada, porque existen algunas personas que desconocen lo que les proporciona la Ley.

Por otra parte, la representación ciudadana es lamentablemente un disfraz que sólo sirve para saber las carencias de los ciudadanos, pero los problemas siguen ahí ya que no existe un poder de decisión que diga que las cosas están funcionando mal y que es necesario cambiar la manera de gobernar, es decir, que tanto de la mano del gobernante y del ciudadano es como se solucionarían los problemas, ya que estos se enfrentan día con día y es cuestión de toda la participación, como lo dice el concepto de democracia, pero tal parece que este término para los gobernantes no les es familiar, ya que están acostumbrados a que las cosas sean como ellos dicen y quieren.

Teniendo en cuenta esta nebulosa participación ciudadana existen algunos puntos rescatables, pero que deben ampliarse porque si se quedan así caerían en la demagogia como la mayoría de las normas plasmadas en la Ley de Participación Ciudadana, y son las siguientes:

1.- Ampliar el instrumento denominado de Colaboración Ciudadana, para que de esta manera además de ayudar a que algunos de los problemas sean solucionados, también puedan llegar a coordinarse con las autoridades y poco a poco irse metiendo en los asuntos de interés general, aunque como se dijo, tampoco es una tarea fácil, pero vale la pena intentarlo.

2.- La Consulta Ciudadana es una de las que se debería ampliar y aplicar frecuentemente, ya que mediante ésta se puede encontrar la administración, porque los ciudadanos así pueden participar para el mejoramiento de la gestión pública, ya no sólo en asuntos poco relevantes sino en las decisiones directas de los gobernantes.

3.- Replantear los instrumentos del plebiscito y el referéndum, porque no están dando poder de decidir al ciudadano y, en su actual diseño, resultan francamente demagógicos.

Dicho esto, es necesario afirmar que esta Ley fue creada bajo otras intenciones a las planteadas en su Exposición de Motivos, por lo tanto es demagógica y por ello es necesario replantear el tema y la concepción de la participación ciudadana, de manera que alejándose de esta concepción demagógica, se logre darle una mayor autonomía y

poder de decisión a los ciudadanos, insertando de alguna manera el derecho de las personas a decidir. Por ello es necesario revisar los instrumentos entre los que destacan el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, Rubén, *La sociedad civil y la participación ciudadana*, México, Mujeres y Punto, 2000.

Álvarez, E., Lucía, *Participación y democracia en la ciudad de México*, México, La Jornada Ediciones/Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM, 1997.

Bernal, Jorge Kristian, *Reforma electoral del Distrito Federal, 2007*, México, Tribunal Electoral del Distrito Federal, 2009.

Bobbio, Norberto, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, 2005.

Bobbio, Norberto, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, México, FCE, 1987.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Sista Bárcenas, 2013.

Dávila P. E., *Consejos comunales*, Caracas, PANAPO de Venezuela, 2008.

González Bárcenas Facundo, (“Partidos políticos y representación en el Distrito Federal”, en *Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal*, México, IEDF, 2006.

González Bárcenas, Facundo, “Introducción”, en Marcelo Ebrard y Mara Robles (Coords.), *Semipresidencialismo en México. ¿Salida del estancamiento del régimen?*, México, EAPDF/GDF, 2011.

Instituto Electoral del Distrito Federal, Dirección Ejecutiva de Organización y Geografía Electoral, *Marco geográfico de participación ciudadana 2013. Catálogo de Colonias y Pueblos Originarios 2013*, México, IEDF, 2013.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, México, ALDF, 2010.

- Martínez, C. *Avatares de la participación ciudadana*, México, El Colegio de México, 2000.
- Merino, Mauricio, *La participación en la democracia*, México, IEDF, 1995.
- Morales, Noble, *Hacia un presupuesto participativo. La experiencia en Tlalpan, Distrito Federal*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, 2004.
- Moreno, Alejandro, *Valores, ciudadanía y democracia*, México, IEDF, 2008.
- Olivera, Alberto, *Los Consejos Ciudadanos de Seguridad. Diagnóstico y guía de operación*, México, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, 2012.
- Partido Lara, Othón, *La participación ciudadana en el Distrito Federal, un análisis a sus normas e instituciones*, México, IEDF, 2003.
- Restrepo, Darío I., “Eslabones y precipicios entre participación y democracia”, en *Revista Mexicana de Sociología*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, 2003.
- Sartori, Giovanni, *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza, 1999.
- Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, IFAI, 2008.
- Soto, Barrientos, Francisco, *El derecho de participación ciudadana*, México, Pensamiento Social, 2000.
- Tejera, Héctor, *Vecinos, identidades locales y participación ciudadana en la ciudad de México: la experiencia de los comités vecinales*, México, IEDF, 2003.
- Zermeño, Sergio, “La participación ciudadana en el Distrito Federal (La normatividad y sus resultados)”, México, Country Paper, 2006.

Ziccardi, A., *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, 2004.

Zovatto, Daniel, "Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina: 1978-2010", en *Revista de Sociología*, N° 24, 2010.

INTERNET

<<http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/sociologia/articulos/24/2404-Zovatto.pdf>>

Aragón Manuel y Jasé Luis López, *Diccionario electoral*, San José, IIDH/CAPEL, 1988, <https://www.iidh.ed.cr/multic/controles/Biblioteca/BuscadorCategoria.aspx?contenido=3c2b8415-35f8-418e-a3eb-acf153bb1dc5&Cat=Diccionario_Electoral&Portal=CAPEL>

De los Santos, I., *Plebiscito y referéndum. Concepciones terminológicas entre la democracia directa y la representativa. Puntual tratamiento en el constitucionalismo estatal mexicano y comparado*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2921/21.pdf>

García, Jorge M. "Referéndum", recuperado en <http://www.mercaba.org/FICHAS/Capel/referendum.htm>.

<http://www.buenastareas.com/ensayos/Presuncion-Legal-y-Humana/850469.html>

<http://www.cronica.com.mx/notas/2012/622689.html>

<http://www.eluniversal.com.mx/notas/902694.html>

INE, "Estadística del padrón electoral y lista nominal de electores". Recuperado http://listanominal.ife.org.mx/ubicamodulo/PHP/est_sex.php?edo=9

Llanos R. y Gómez L. “Superan anomalías el aforo a las urnas de la elección vecinal, *La Jornada en Línea*, 2 de septiembre de 2013. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/20>

Notimex, “Tribunal Electoral del DF resuelve 159 asuntos por elección vecinal”. 15 de septiembre de 2013, *La Jornada en Línea*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2013/09/15/141311123-tribunal-electoral-del-df-resuelve-159-asuntos-por-eleccion->