

794
209



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

LOS CONSEJOS DE CIUDADANOS, OPCION O SIMULACION
DEMOCRATICA (ANALISIS COMPARATIVO ENTRE OTROS
PAISES Y SU APARICION Y DESAPARICION EN LOS ESTADOS
UNIDOS MEXICANOS)

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

FRANCISCO DE LA TORRE GALINDO



MEXICO, D.F.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



ABRIL 1998

260804



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Victor Manuel Davila Barraza

ABOGADO

BAJA CALIFORNIA 196-303
COL. ROMA SUR
06760 MEXICO, D. F.

574-36-54
FAX/TELS. 574-37-03

México D.F. a 21 de octubre de 1997

SEÑOR LICENCIADO
DON PEDRO NOGUERON CONSUEGRA.
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
D E R E C H O ADMINISTRATIVO
P r e s e n t e

Muy estimado Maestro:

Me permito informar a Usted que el alumno **FRANCISCO DE LA TORRE GALINDO** ha concluido bajo mi dirección la elaboración de su tesis denominada "LOS CONSEJOS DE CIUDADANOS, OPCION O SIMULACION DEMOCRATICA. (ANALISIS COMPARATIVO ENTRE OTROS PAISES Y SU APARICION Y DESAPARICION EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)" trabajo que a juicio del suscrito satisface los requisitos exigidos por los reglamentos de nuestra Facultad.

Por lo anterior me es grato someterlo a su distinguida consideración a fin de que si no existe inconveniente para ello se autorice la continuación de los trámites del caso.

Sin otro particular, hago propicia la ocasión para reiterarle la seguridad de mi más alta consideración.

A T E N T A M E N T E

D011-TORRE2.WPS



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria, D.F., a 21 de enero de 1998

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACION ESCOLAR
P R E S E N T E.

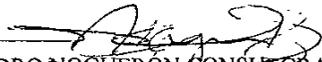
El pasante de esta Facultad **DE LA TORRE GALINDO FRANCISCO**, con número de cuenta 9250437-0, ha elaborado la tesis denominada **“LOS CONSEJOS DE CIUDADANOS, OPCIÓN O SIMULACIÓN DEMOCRÁTICA. (ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE OTROS PAÍSES Y SU APARICIÓN Y DESAPARICIÓN EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)”**, bajo la dirección del Lic. **Victor Manuel Dávila Barraza**, la cual a mi juicio cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

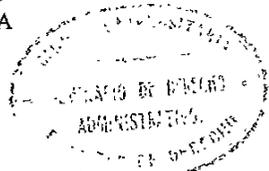
En tal virtud considero que está en aptitud dicha tesis, de ser sometida a la aprobación de los señores profesores que integren el jurado de su examen profesional.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes para que dicho pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

“POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU”
El Director del Seminario


PEDRO NOGUERÓN CONSUEGRA
LICENCIADO EN DERECHO



c.c.p.- Dr. Máximo Carvajal Contreras.- Director de la Facultad de Derecho - presente.

A mis papás
Infinita paciencia e
Invaluable amor
Gracias

A Anga
Ejemplo constante
Dubitum Pro Reo

A Tania
Luz de mis sentidos

A mi Tato
Prolongación y perpetuidad
de mis pensamientos

Al tío Edo
(Lic. Eduardo Galindo Becerra)
Consejo oportuno
Amistad permanente

Al tío Poncho
(Lic. Alfonso Galindo Becerra)
Ejemplo original en el tiempo

A Andrea, Davo, Sonia, Laura, Ale, Pato, Hugo y Ledón.
Por la *unidad*
Por el futuro
Por el apoyo

Al Lic. Jesús Salazar Toledano
Por la oportunidad prístina

Al Lic. Jaime García Azcoytia
Por la confianza

Al Lic. Moisés Gómez Reyna
Por la enseñanza

Al Lic. Sergio Martínez González
Por la procuración

Al Dr. Mario García Berger
Por la tutela

A mis Amigos
Pasados, presentes y ausentes que han forjado
el camino . . .

**“LOS CONSEJOS DE CIUDADANOS,
OPCION O SIMULACION DEMOCRATICA.
(ANALISIS COMPARATIVO ENTRE OTROS PAISES Y SU APARICION Y
DESAPARICION EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)”**

Introducción.....	6
I. El Distrito Federal y su Organización Política y Administrativa.....	12
1.1 Antecedentes.....	12
1.2 Naturaleza Jurídica del Distrito Federal.....	22
1.3 Gobierno del Distrito Federal.....	26
II. La Participación Ciudadana en el Distrito Federal y su Marco Jurídico.....	28
2.1 Referencias Históricas.....	28
2.2 El H. Consejo Consultivo.....	35

2.3 Reformas Constitucionales.....	40
2.4 El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.....	42
2.5 La Ley de Participación Ciudadana.....	43
III. Proceso de Creación de los Consejos de Ciudadanos en 1995.....	55
3.1 Comisión de Integración de los Consejos de Ciudadanos.....	55
3.2 Desarrollo del proceso.....	68
3.2.1 Intervención del Departamento del Distrito Federal.....	68
3.2.2 Intervención del Instituto Federal Electoral.....	71
3.2.3 Intervención de los Partidos Políticos.....	75
3.3 Naturaleza Jurídica de los Consejos de Ciudadanos.....	81
3.4 Función Pública de los Consejos de Ciudadanos.....	87
IV. Desaparición de los Consejos de Ciudadanos en el Distrito Federal.....	94
4.1 Consideraciones Jurídicas.....	94

4.2 Implicaciones de Carácter Político y Social.....	100
4.3 Perspectivas sobre la Representación Vecinal y Ciudadana.....	104
V. El Consejo de Ciudadanos como Organo Público de Representación Ciudadana en algunos Países Extranjeros.....	109
5.1 Nueva York.....	115
5.2 Barcelona.....	124
5.3 París.....	131
5.4 Berlín.....	137
Conclusiones.....	141
Bibliografía.....	148

INTRODUCCION

El ideal democrático, en su esencia conceptual, encierra las mejores, más amplias y elevadas aspiraciones del hombre, considerado como individuo y como parte integrante del organismo social, conformando de esa manera ciudades y Estados verdaderamente desarrollados en la democracia.

Documentando más el optimismo democrático, a partir de los trágicos acontecimientos de 1985, la presencia de la sociedad civil en las diversas esferas de la vida de la Ciudad de México se robusteció.

A nadie escapa que en la capital política de los Estados Unidos Mexicanos, --donde conviven cotidianamente mas de 9 millones de habitantes--, existe cada día una mayor competencia electoral, que ha obligado a los partidos políticos a definir con mayor precisión su oferta política, frente a un electorado que exige propuestas claras para enfrentar los grandes problemas nacionales y específicamente aquellos que se presentan en el frente cotidiano en una de las ciudades más pobladas del orbe; seguridad pública, corrupción, vivienda, urbanización, uso de suelo y democratización.

Muestra clara de lo anterior fue la derrota que sufrió el Partido Revolucionario Institucional y su proyecto político en las elecciones del 6 de julio de 1997, en las cuales no obtuvo ningún cargo de elección popular por la vía de mayoría relativa en el Distrito Federal.

Asimismo, una manifestación de esta emergencia de la sociedad civil es el surgimiento de novedosas formas de organización y representación ciudadana, como las organizaciones no gubernamentales, que se han convertido en importantes gestores de las demandas populares y, en ocasiones, en interlocutores directos entre la ciudadanía y las autoridades.

En este contexto, los partidos políticos iniciaron, años atrás, un proceso para consensar las reformas al marco jurídico que propiciaran la ampliación y creación de espacios donde los habitantes del Distrito Federal pudieran incidir y participar en la orientación de las acciones de gobierno.

Estas reformas recientes, sucedidas causalmente después del terremoto de 1985 y su histórica solidaridad civil, tuvieron su inicio en la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en 1987, que se constituyó en el primer órgano colegiado elegido democráticamente en la historia reciente de la Ciudad de México con facultades de corte administrativo, sin injerencia real en asuntos de índole legislativa.

Asimismo, la reforma constitucional de octubre de 1993 estableció los Consejos de Ciudadanos en cada una de las Delegaciones del Distrito

Federal. Se dispuso que la Ley, que después sería llamada de Participación Ciudadana, determinaría la intervención que podrían tener los partidos políticos en el proceso de integración de dichos órganos.

Los Consejos Ciudadanos se conceptualizaron como órganos de representación vecinal con poder de decisión, en virtud de tener la atribución, entre otras, de aprobar, dar seguimiento y evaluar programas con un directo impacto en la ciudadanía, como los de seguridad pública, obras y servicios, y protección civil.

De esta forma, las acciones de las autoridades delegacionales estarían sujetas al examen público y abierto de la ciudadanía, lo que redundaría en un ejercicio más democrático y corresponsable del poder.

Los Consejos se erigían en la Ley, como enlace entre las autoridades delegacionales y los habitantes de la demarcación, al convertirse en los ámbitos de gestión de las demandas más sentidas de la población. De esta manera se materializaba el válido reclamo de hacer partícipes a los ciudadanos, a través de sus representantes vecinales de las decisiones de gobierno.

Es objetivo de esta tesis, el estudio comparativo de la figura de los Consejos de Ciudadanos, en diversas ciudades representativas del ámbito democrático mundial, así como profundizar en la creación y desaparición de esta figura en la transición democrática que vive nuestro país, sin

olvidar la realidad del contexto político en que estos se eligieron, sustentando en definitiva, que la constitución de los Consejos Ciudadanos Delegacionales representaba un avance en la búsqueda de nuevas formas de convivencia democrática para el Distrito Federal.

Es claro que la Reforma Política del Distrito Federal no termina con la desaparición de los Consejos, con una mayoría de oposición en el H. Congreso de la Unión, ni con un Jefe de Gobierno también de oposición en la Capital de la República, estos hechos solo constituyen un escalón más en el proceso de reforma democrática de nuestras instituciones políticas y de las relaciones entre gobernantes y ciudadanos.

En nuestra opinión y con esa base en el desarrollo de esta tesis, los avances en la Reforma Política del Distrito Federal son muestra de que, logrando acuerdos en lo fundamental, es posible llegar a consensos que profundicen la transformación de nuestro marco jurídico y por ende, nuestra vida democrática, ejemplo de esta situación la ofrecen las diversas transiciones democráticas y sus respectivas consolidaciones en las Ciudades que analizaremos.

Los avances logrados con la Reforma Política tienen sin duda, resonancia en el ámbito nacional y deberán servir como estímulo para que las fuerzas políticas nacionales perseveren en la búsqueda de nuevos esquemas de participación ciudadana, mas no creando figuras y desapareciéndolas por convenir así a los intereses de los Partidos Políticos.

De la misma manera, es necesario destacar, que el ámbito de los *Consejeros Ciudadanos*, por su manera de elección y atribuciones de Ley, se enmarca doctrinalmente en la denominada Democracia Participativa, y que constituye en definitiva, un sustento indispensable de toda verdadera Democracia.

El fin último de este trabajo es el comparar las funciones y atribuciones del extinto Consejo de Ciudadanos de las Delegaciones Políticas del Departamento del Distrito Federal, con aquellos Consejos erigidos anteriormente y que existen en cuatro representativas ciudades importantes del mundo; Nueva York, Estados Unidos; Barcelona, España; Berlín, Alemania y París, Francia, observando como un mismo concepto de *órgano de participación ciudadana* varía dependiendo de las circunstancias socio-políticas de cada Estado y específicamente en las distintas ciudades, ya que las metrópolis son los principales espacios receptores de la modernidad social, de las principales políticas públicas y de las transformaciones y pretensiones en la relación gobierno-ciudadanía, entendiendo también que el grado de democracia en estos países es distinta al nuestro.

Cabe mencionar que las Ciudades analizadas también efectuaron, en virtud de diversas circunstancias sociales, una etapa de Reforma Integral como la que estamos viviendo en la actualidad los mexicanos y en específico los capitalinos, por lo que la experiencia arrojada, sin duda

alguna, asistirá en nuestras aspiraciones democratizadoras, de involucramiento de la ciudadanía en las acciones de gobierno y de un mejor desempeño de las autoridades al ser supervisadas por aquellos a quienes gobierna.

1. EL DISTRITO FEDERAL Y SU ORGANIZACIÓN POLITICA Y ADMINISTRATIVA

1.1 Antecedentes

Tal como menciona el Dr. Pedro Carrasco, "los aztecas formaron parte de la última ola migratoria que invadió la Altiplanicie Mexicana en la que ya se encontraban asentadas otras poderosas culturas a su llegada y su nombre deriva de *Aztlán* (*Lugar de Garzas*), lugar mítico, ubicado por la historia en algún lugar del noroeste de la República Mexicana. El comienzo del éxodo de este pueblo de *Aztlán*, según el Códice Ramírez, fue el año de 820 d.c., para la segunda mitad del siglo XIII, este pueblo errante arribó al Valle de México, asentándose en principio en Chapultepec (Cerro de los Grillos). Se enfrentaron a los pobladores originales y fundaron su ciudad a la que dieron por nombre *México Tenochtitlán*¹."

La historiadora María Elodía Terres afirma "casi todos aceptan, Clavijero, Roa Bárcena, Careri, Orozco y Berra, Chimalpain, que la fundación se realizó en el año de 1325"², los mexicas, eran pueblo emprendedor y organizado, poseedores de saberse los elegidos de la divinidad, un destino manifiesto indígena, mesoamericano. Con esta premisa, en 1428, empezaron a ampliar sus dominios.

¹ Carrasco, Pedro. "La Sociedad Mexicana antes de la conquista", Serie Historia General de México, Colegio de México, 1976, p. 186

² Terres, María Elodía. "La Ciudad de México. Sus orígenes y Desarrollo". Ed. Porrúa, México, 1977, p. 17

El gobierno estaba presidido por el *Tlacatecuhtli*, soberano al que consideraban ungido por los dioses, este monarca era asistido por el *Tlatocan*, Consejo compuesto por doce miembros llamados *tlatoanis*, quienes tenían como función principal la de aconsejar al rey en los asuntos de importancia de la comunidad. En seguida estaba el *Cihuacóatl*, su tarea mas relevante era la de sustituir al rey en sus ausencias de guerra. Respecto a la ciudad, esta estaba dividida para su administración en cuatro grandes barrios o *calpullis*, los que a su vez, se dividían en veinte barrios menores; en ellos, en 1520, había según cálculos estimados por los conquistadores 800,000 habitantes³.

La transformación radical sobre las estructuras sociales, políticas y culturales llegó con la Conquista, Hernán Cortéz había desembarcado en el mes de abril de 1519 en playas veracruzanas; Moctezuma II, noveno monarca azteca, recordando una vieja profecía de *Quetzalcóatl*, trató de disuadirlo de dirigirse a la Ciudad sin conseguirlo.

Después de algunas batallas y alianzas en su camino a Tenochtitlán, el 8 de noviembre de 1519 entró finalmente a la ciudad, el 13 de agosto de 1521 cae altiva la Ciudad de Tenochtitlán, cerrando y abriendo nuestra vida e identidad nacional.

³ Documento Interno sobre la Historia del Distrito Federal, Dirección General de Gobierno, Departamento del Distrito Federal, 1995.

Consumada la Conquista, lo que había sido el área de dominación azteca recibió el nombre de Nueva España, la que a partir de 1521 vio incrementada su extensión, sobre todo hacia el norte, fruto de nuevas expediciones.

Instalada la Capital, los nuevos gobernantes pasaron de Coyoacán a ella a finales de 1523, año en que el Emperador Carlos V le concedió el "título de muy noble, Insigne e Imperial Ciudad. El 4 de julio del mismo año se dieron las armas de la ciudad y su ayuntamiento y en 1530 los privilegios que disfrutaba Burgos, cabeza de Castilla..."⁴.

En 1528 se instaló la primera Audiencia, sobre la que recayó el gobierno y la administración de la Colonia, le sucedió una segunda audiencia que terminó sus funciones en 1535, fecha en que el territorio de la Nueva España fue gobernada a través de un Virreinato, depositando la representación directa del Rey de España en un Virrey nombrado por el mismo. Sin embargo y tal como lo menciona el Dr. Burgoa Orihuela "La organización política de la Nueva España no se fundó en principios jurídicos definidos. Las necesidades administrativas y las conveniencias políticas explican el fenómeno de que dicha organización, durante la época colonial sufriese modificaciones hasta cierto punto caprichosas"⁵.

⁴ Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo", 6ta Edición, Ed. Porrúa, México 1974, pp. 546, 547

⁵ Burgoa, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano", 6ta Edición, Ed. Porrúa, México, 1995, p. 66.

Las Audiencias de México y Guadalajara fueron los tribunales superiores de la Colonia. Los alcaldes ordinarios y los alcaldes mayores o corregidores, *fungían como jueces de primera instancia*, pudiendo los segundos conocer de la apelación de las resoluciones de los primeros; existían también tribunales eclesiásticos, de los que el mas importante fue el de la Santa Inquisición, el cual fungió desde agosto de 1570 hasta febrero de 1813⁶.

Los vientos de cambio llegaron a la Nueva España y a su Capital, las ideas de la ilustración y anhelo de libertad política por parte de los criollos y mestizos, los hechos acontecidos en España, con la abdicación del Rey Español en favor de Napoleón y varios sucesos mas, motivaron el movimiento de Independencia de la Corona española entre los habitantes de Nueva España.

Este anhelo que buscaba una independencia temporal mientras se restablecía la monarquía española, fue encabezada en principio por el cura Miguel Hidalgo y Costilla en 1810. Ya para el año de 1814, otro cura, José María Morelos y Pavón junto con Ignacio López Rayón, dieron con sus obras "Sentimientos de la nación" y "Elementos Constitucionales" respectivamente, los que serían principios ideológicos fundamentales del movimiento insurgente, todo este movimiento de independencia culminaría con la entrada triunfal, al mando de Agustín de Iturbide, del Ejército

⁶ Op. Cit. 3

Trigarante a la Ciudad de México, el 27 de septiembre de 1821, significando así la independencia del pueblo mexicano.⁷

Así como lo mencionan el Dr. Serra Rojas y Don José María Luis Mora, después de un breve lapso de diez meses en que la antigua capital del virreinato sirvió como capital del Imperio Mexicano, impuesto por el propio Iturbide, la ciudad fue asiento de un congreso convocado por decreto el 21 de mayo de 1823, cuya principal tarea fue la de determinar la forma de organización jurídico política que adoptaría el país. Este congreso, tras controvertidas sesiones, determinó que el naciente estado sería una República Federal, estableciéndolo así en el Acta Constitutiva de la Federación y en la Constitución, que fueron expedidas el 31 de enero y 4 de octubre de 1824 respectivamente.

El artículo 50 de esta Constitución de 1824, en su fracción XXVIII, otorgaba al Congreso General, la facultad de elegir un lugar que sirviera de residencia a los supremos poderes de la federación, y ejercer en su distrito, las atribuciones del poder legislativo de un Estado. Para tal efecto se propusieron las ciudades de Querétaro, Celaya, Villa Hidalgo (Dolores), Salamanca y la ciudad de México.⁸

⁷ Esquivel, Obregón, Toribio. "Apuntes para la historia del Derecho en México", Editorial Polis, México, D.F., 1937, p. 36

⁸ Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México", 9ª. Edición, Porrúa, México 1983, p. 175.

En este sentido, decisiva fue la intervención de Fray Servando Teresa de Mier, el "inquieto diputado regiomontano", quien utilizó básicamente seis atributos fundamentales: "su gran belleza, ser centro político de la República, habló de su privilegiada situación militar, también de su gran riqueza, de su singular dimensión cultural y finalmente de constituir un centro de esparcimiento sin paralelo en todo México".⁹

Al fin, por medio de Decreto del 18 de noviembre de 1824, se dispuso que esta Ciudad sería sede de los Poderes de la Unión, también por decreto, en abril de 1826, se le concedió al Distrito Federal el derecho a acreditar diputados al Congreso General, ratificando así lo hecho por el Constituyente de 1824.¹⁰

Con la llegada del régimen centralista de 1836 y la expedición de las "Siete Leyes Constitucionales", el Distrito Federal cambió su denominación a Departamento de México, situación que prevaleció hasta agosto de 1846 cuando la Constitución de 1824 fue restablecida, disponiéndose que sería el Distrito Federal, el nombre del lugar donde residirían los poderes federales; lo anterior fue ratificado por el Acta Constitutiva y de Reformas de mayo de 1847 en la que además se establecía que mientras la Ciudad de México fuera distrito federal, tendría voto en la elección de Presidente

⁹ Moreno, Daniel. *Derecho Constitucional Mexicano*. 12va. Edición, revisada y puesta al día, Editorial Pax, México, 1985, p. 343.

¹⁰ Op. Cit. 3, p. 45

de la República y acreditaría dos Senadores en la Cámara correspondiente.¹¹

En 1854 con Antonio López de Santa Anna, se desconoce el Acta de Reformas antes mencionada y a través de un Decreto de 16 de febrero de ese año, se amplía considerablemente el área destinada a lo que a partir de esa fecha se llamó Distrito de México, que se dividió en ocho prefecturas centrales que formaban la municipalidad de México y tres exteriores, y su gobierno se entregó a un gobernador designado que sustituyó al Ayuntamiento.¹²

En 1856 un nuevo Congreso Constituyente replanteó la cuestión del lugar de residencia de los poderes de la Federación, quedando confirmado el Distrito Federal como sede nuevamente.

Al respecto, Zavala comenta "Félix Zuloaga, perpetrador de un golpe de estado, impone, por última vez un gobierno centralista y expide en julio de 1858 un decreto en el que la capital se denominó Distrito de México a cargo de un gobernador designado por el gobierno general. En el año de 1859, Miguel Miramón, actuando como Presidente sustituto, emite un decreto que formaba departamentos en el territorio nacional y en el que se

¹¹ Carpizo MacGregor, Jorge. Estudios Constitucionales. UNAM, La Gran Enciclopedia Mexicana, México, 1983, p. 141

¹² Op. Cit. 9, p. 345

le dio el nombre de Departamento del Valle de México a la entidad, siendo la Ciudad de México su capital.”¹³

Con el regreso de Benito Juárez, el Distrito Federal, es reinstalado como tal, por decreto de 6 de mayo de 1861, la entidad se dividió en la municipalidad de México y los partidos de Guadalupe Hidalgo, Xochimilco, Tlalpan y Tacubaya. La municipalidad estaba a cargo del gobernador designado y los partidos a cargo de los prefectos designados por el gobernador.¹⁴

Debido a la invasión extranjera en 1863, la Ciudad es gobernada por un comandante militar, mientras Benito Juárez llevaba la representación de los Poderes Federales por distintas ciudades de México. Para el año de 1867, Juárez restaura la República, con ello la Ciudad de México se convierte en el Distrito Federal en forma definitiva, respetándose los límites asignados por el decreto de Santa Anna.¹⁵

El 23 de diciembre de 1898, se firman los convenios con los Estados de México y Morelos, fijándose los límites definitivos que actualmente tiene la Ciudad. Al año siguiente por decreto de Porfirio Díaz, se divide para su administración en la municipalidad de México y siete prefecturas, el mismo Díaz, en decreto de 31 de octubre de 1901, retiró el derecho a los

¹³ Zavala, Silvio. “Apuntes de Historia Nacional 1808 - 1974”, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 5ta. Edición, 1990, p. 46

¹⁴ Op. Cit. 13, p. 103

¹⁵ Op. Cit 3

ciudadanos de elegir a sus autoridades, declarando al Distrito Federal como parte integrante de la Unión, facultando al Congreso de la Unión para legislar en todo lo relativo al mismo.

Con el estallido de la Revolución, Don Porfirio Díaz deja el poder en el año de 1910; después de diversas batallas, héroes y episodios que moldean nuestro período revolucionario, es hasta que Venustiano Carranza asume el poder, que envía al Constituyente de 1916 un proyecto en el que suprimía el sistema municipal del Distrito Federal, sustituyéndolo por Comisionados nombrados por el Ejecutivo Federal, el Constituyente rechazó la supresión del régimen municipal, estableciendo al Municipio Libre como base de la división territorial y organización político administrativa, sin embargo años mas tarde, Alvaro Obregón, por medio de Reforma Constitucional de agosto de 1928, logra suprimir los municipios en el Distrito Federal, restando derechos a los capitalinos.¹⁶

El 31 de diciembre del mismo año, se expidió la primera Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal en la que su gobierno se encomienda directamente al Presidente de la República por medio de un Departamento, llamado del Distrito Federal, a cargo de un Jefe nombrado por el Presidente.

En la Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Ejecutivo Federal, se refrendó el 6 de abril de

¹⁶ Idem.

1936 al Departamento del Distrito Federal como parte de la Administración Pública Federal. El último día de 1941, se expidió la segunda Ley Orgánica del Distrito Federal, que estableció una nueva estructura, al frente del Departamento un Jefe; subordinados a el, un Secretario General, un Oficial Mayor, un Jefe de Policía y doce dependencias generales o delegaciones.¹⁷

Ninguna transformación sucedió a la estructura administrativa y jurídica de la Ciudad de México hasta el año de 1970, en que se expidió la tercera Ley Orgánica, que sin embargo fue abrogada por la de 29 de diciembre de 1978.

En febrero de 1979 se emitió el primer Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal y en el año de 1984 se publicó en el Diario oficial de la Federación un segundo Reglamento debido a las reformas en la Ley Orgánica del año anterior.

Por último, el 12 de junio de 1994, es expedido el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que prepararía el campo para hacer efectiva la democracia en nuestra Ciudad restituyendo a los ciudadanos en su derecho a elegir a sus gobernantes, aunado a la emisión de la Ley de Participación Ciudadana el 12 de julio de 1995, por parte de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

¹⁷ Idem.

1.2 Naturaleza Jurídica

Nuestro país adoptó como forma de gobierno en la Constitución promulgada en febrero de 1917, la federal. Esta consiste básicamente en que distintas entidades autónomas, con personalidad jurídica y política propias, por su voluntad y a través de un pacto, se agrupan para formar otro ente o Estado que las engloba a todas ellas, cediendo parte de su autonomía a un gobierno central y sobre el que recae la soberanía del Estado, dejando en manos de sus miembros todo lo relativo a su régimen interior, respetando su esfera política y territorial.

En esta forma de organización, se tienen dos tipos de ámbitos de competencia; uno federal y otro que corresponde a las entidades federativas.

En el caso federal, cuyo imperio se deposita en los Poderes de la Unión, se requiere un espacio geográfico propio donde residir, por ello fue que algunos Estados advirtieron las ventajas de dotar a los Poderes de la Unión de un territorio propio; el primero fue Estados Unidos de América, que en el año de 1790, asignó por medio del Congreso, una porción de terreno a lo que se llamó Distrito de Columbia¹⁸, al paso del tiempo, con

¹⁸ Greenberg S, Edward. "The American Political System: A Radical Approach", Winthrop Publishers Inc., Cambridge, Massachusetts, USA, 1977, p. 36.

las independencias latinoamericanas, varios Estados como Brasil, México y Argentina también siguieron el modelo.

Es así, que el Constituyente de 1824, dispuso de la dotación de una circunscripción territorial a fin de que sirviera de asiento a los Poderes de la Unión en la Ciudad de México.

En nuestro máximo ordenamiento jurídico, existen diversos preceptos que buscan la organización y ubicación jurídica del Distrito Federal. En su artículo 43, la Carta Magna enumera entre los estados que componen la Federación, al Distrito Federal, el hecho de que el Distrito Federal se encuentre incluido, ha suscitado la inquietud entre diversos estudiosos de la materia constitucional, de si se le debe considerar o no como una entidad federativa más, a fin de esclarecer este punto, ofrecemos las consideraciones de connotados tratadistas mexicanos.

El Dr. Acosta Romero comenta "Al Distrito Federal se le debe considerar como entidad federativa de acuerdo a los artículos 42, fracción I, 43 y 44 de la Constitución. Como entidad federativa, consideramos que tiene población, territorio, orden jurídico y un gobierno..."¹⁹

¹⁹ Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, 7ma. Edición, Ed. Porrúa, México, 1986, pp. 227.

Por su parte Tena Ramírez señala "El Distrito Federal no es una ciudad, sino una entidad federativa y que políticamente corresponde a la residencia y jurisdicción de los Poderes Federales".²⁰

Por su parte, Daniel Moreno consigna que "el Distrito Federal es un concepto jurídico que define el área donde se asientan los Poderes de la Unión de estados Libres y Soberanos, a fin de que dichos poderes tengan una jurisdicción libre de las presiones inmediatas de los estados federados".²¹

El Doctor Ignacio Burgoa Orihuela, después de hacer un breve análisis de los puntos antes tratados, concluye que "El Distrito Federal no es lisa y llanamente el lugar donde residen los Organos Primarios del Estado Federal Mexicano, sino que desde el punto de vista jurídico y político es una entidad que, según el artículo 43 constitucional, forma parte integrante de él..."²²

Una de las características mas notables de un Estado federado es la facultad que tiene cada entidad integrante de decidir su propia forma interna de gobierno y que se traduce en darse una Constitución, donde se crean los Poderes del Estado y se le dota de competencias restringidas por el Pacto Federal, pero capaz no obstante, de expresarse en una

²⁰ Op. Cit. 4, p. 175.

²¹ Op. Cit. 5, pp. 340 y 341.

²² Op. Cit. 3, pp. 913 y 922.

Constitución local, la autodeterminación de los Estados se llama autonomía y los 31 Estados de la República Mexicana gozan de la misma.

En el caso del Distrito Federal esta facultad no existe, ya que la forma de organización del mismo no deriva de una Constitución local, ya que definitivamente en nuestra opinión, el Estatuto de Gobierno no se analoga como tal, por el contrario dependemos y nacemos de la Constitución General de la República y por tanto carecemos de una capacidad autónoma de como gobernarnos, hasta las recientes reformas en que sigue conformándose un híbrido jurídico en el territorio del Distrito Federal, aun teniendo Jefe de Gobierno.

Además de las coincidencias mencionadas, el Distrito Federal se asemeja a los Estados en que acredita cuatro senadores a la Cámara, así como 30 Diputados Federales, y en esta nueva modalidad que nació con la Asamblea Legislativa, ahora tendremos un simil de Congreso local, con 66 Diputados, 40 de mayoría relativa y 26 de representación proporcional.

Por sus características particulares, consideramos que la naturaleza jurídica del Distrito Federal, especialmente ahora, con las recientes reformas promovidas por la Mesa para la Reforma del Estado, es la de una entidad federativa, atreviéndonos a aclarar que es de índole *sui generis*.

1.3 El Gobierno del Distrito Federal

Como hemos visto el Distrito Federal es una entidad federativa con características especiales, es por ello que cuenta con personalidad jurídica propia y que es por conducto de ésta que la entidad persigue los fines inherentes a ella. Sabemos que la finalidad de una entidad es la de legislar, administrar y juzgar, o sea, regular toda actividad en la propia entidad ejerciendo su imperio por medio de los órganos que para el efecto se creen dentro de ella y que estos en su conjunto componen el gobierno de la misma²³.

Es precisamente en el gobierno del Distrito Federal donde mas resaltan sus particularidades como entidad federativa, no existen ni municipios, ni ayuntamientos y hasta la última reforma tampoco existía la figura de Jefe de Gobierno.

Lo anterior recaía hasta el 5 de Diciembre de 1997 en el Departamento del Distrito Federal, al frente del cual existía un servidor público denominado Jefe del Departamento del Distrito Federal, nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, quien era la persona por medio de la cual éste ejercía el gobierno en la entidad.

²³ Milbrath, Lester W. "Political Participation, How and Why do People Get involved in Politics ?", Rand McNally and Company Publishers, Chicago, USA, 1975, p. 27

Para el auxilio de sus atribuciones que comprenden el estudio, planeación y despacho de los asuntos que competen al Distrito Federal, el Jefe del *Departamento del Distrito Federal* contaba, como cuenta el actual Jefe de Gobierno, con ciertas unidades administrativas, algunas desconcentradas, como las llamadas Delegaciones Políticas del Departamento del Distrito Federal, que en algunas ocasiones, son consideradas analogables a la figura del Municipio, por sus funciones administrativas, más que políticas.

A este respecto, al frente de cada Delegación se halla un servidor público, llamado Delegado, nombrado por el Jefe de Gobierno y ratificado por la Asamblea Legislativa, este método sin duda, cambiará en el futuro próximo, acercando a los capitalinos a la elección directa de sus titulares.

Los Delegados ejercen las atribuciones que corresponden al Gobierno del Distrito Federal en sus respectivas jurisdicciones, salvo aquellas reservadas a la Administración Centralizada.

Es posible prever, que al existir a partir del 5 de diciembre de 1997 un Jefe de Gobierno y una mayoría del mismo partido político en la Asamblea Legislativa (*Partido de la Revolución Democrática*), se generen cambios que modificarán substancialmente el gobierno del Distrito Federal y aunado a ello, con la pluralidad presente en la Cámara de Diputados, es también cercano un cambio en la naturaleza jurídica de la Ciudad de México.

2. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DISTRITO FEDERAL Y SU MARCO JURIDICO

2.1 Referencias Históricas

Antes de la llegada de los Españoles a América, es necesario destacar la importancia que tuvo *Tenochtitlán* como centro político, social y religioso de los aztecas, aquí se concentraba el comercio, la religión y la vida pública y aún cuando no se encontraba a la altura de las concepciones jurídicas europeas de la época, regulaba con eficacia las relaciones entre sus habitantes y entre el Estado y el ciudadano, bajo un orden de subordinación clasista, en el que la jerarquía de los estratos sociales marcaba con precisión las garantías, las libertades públicas y las restricciones impuestas a estas libertades.

La organización ciudadana siempre estuvo restringida por la permanente situación estratificada, es de esa manera, que la participación ciudadana solo se entendía a través de la familia y su propia organización, siendo esta el núcleo social básico entre los aztecas.²⁴

De hecho, el único Consejo del que se tenga registro, era el de los Ancianos, quienes representaban la sabiduría del pueblo y se agrupaban junto con militares y sacerdotes para la elección de los monarcas.

²⁴ Op. Cit. 3

Respecto a una posible organización ciudadana, esta se fundaba como ya lo hemos mencionado en la familia y también a través de la organización de estas últimas en los *Calpullis*, órganos integrados por más de doscientas familias en toda *Tenochtitlán*, conjuntados en barrios, por estratos.

Los aztecas no tuvieron nunca un verdadero sistema de representación vecinal, podría considerarse una excepción, la elección de los llamados Jueces Populares, figura escogida por votación directa en cada Barrio de la Ciudad, de entre miembros distinguidos de los *Calpullis*.²⁵

En referencia a la época del Virreinato de la Nueva España, no existen antecedentes de representación vecinal como lo conocemos en la actualidad, dado el carácter absolutista y relegado de los nativos americanos que sin embargo "conjuntaban más del 90 % de la población colonial"²⁶.

La única autoridad era el "Virrey, quien a su cargo unía el de Presidente de la Real Audiencia, Gobernador General, Capitán General, Intendente de la Real Hacienda y Administrador del Regio Patronato de Indias"²⁷.

²⁵ Op. Cit. 3

²⁶ Op. Cit. 7, p. 36

²⁷ Idem

Aun con las Reformas liberales introducidas casi a final de la Colonia, solo los peninsulares y en remotos casos, los criollos, podían emitir un sufragio, mucho menos entonces, organizarse de manera autónoma, más cuando recordamos que el concepto de ciudadano, no había surgido como lo conocemos, sin embargo, encontramos que para garantizar el cumplimiento de los bandos, vigilancia y limpieza, entre otros servicios, desde 1776 el Virrey autorizó que el ayuntamiento otorgara "puestos de vigilancia en la junta de policía a cinco vecinos de la Ciudad cuya honestidad y buenas costumbres fueran comprobadas"²⁸, a éstos, se les llamó Regidores de Policía.

Al finalizar la Colonia "surgió una figura nueva llamada, Alcalde de Barrio, encargado de vigilar y levantar el registro de vagos y ladrones"²⁹, dependían directamente del Diputado de Policía de Ayuntamiento, quien junto con el corregidor formaba la Junta de Policía.

Se autorizó que entre los vecinos se nombraran ayudantes de manzana, vigilantes de su sector inmediato, su labor residía en la vigilancia y cuidado del orden y del aseo.

²⁸ Luján Noemí. "El Régimen Jurídico - Político del Distrito Federal" Tesis para optar por el grado de Maestría en Sociología Política. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México 1991, en "El Gobierno de la Ciudad de México 1524 - 1992". Cuadernos de la Reforma Política del Distrito Federal.

²⁹ Op. Cit. 11, p. 41.

Durante el período de la Guerra de Independencia, la división eclesiástica de la Ciudad, por Parroquia y Partido, como consta en la Constitución de Apatzingán de 1814, era la unidad mínima territorial para nombrar a electores que participaban en el nombramiento honorífico de los ayudantes de manzana.

Recién independizados, en 1822, el Ayuntamiento de la Ciudad de México, expidió un Reglamento de Jueces Auxiliares, previendo que además del Regidor de cada cuartel, existieran dos auxiliares, con carácter de Consejeros y con la facultad de nombrar a seis vecinos honrados que los debían acompañar en sus rondas de vigilancia, esta actividad se complementaba con las guardias de voluntarios civiles creada para los mismos fines en 1821.³⁰

En 1823, el propio Ayuntamiento expidió la llamada Ley Electoral que establecía como método de votación el indirecto y confería al Estado las atribuciones electorales del país.

El anterior método de votación fue aplicado en los Ayuntamientos menores también, la elección en los pueblos que tenían dos alcaldes, dos regidores y un síndico, se realizaba con la asistencia de un cura o vicario, presididas por el jefe político subalterno o por el regidor del ayuntamiento más inmediato.

³⁰ Op. Cit 25, p. 26

En 1827 se creó la figura de Policía Civil, con carácter también honorífico, formada por los jefes de familia de las manzanas en que se dividían los cuarteles menores, que apoyaban a los alcaldes auxiliares, asimismo, los alcaldes tenían la facultad de designar cuatro vecinos por cada barrio para cuidar un sector, sin embargo la población se opuso a auxiliar en funciones de seguridad pública por considerar que esta función pertenecía al gobierno, ante esa situación, desde 1834 los regidores nombraron un auxiliar de policía en cada manzana, voluntarios y honrados vecinos que no tuvieran muchas ocupaciones para garantizar su colaboración.³¹

En 1843 se presentó la necesidad de establecer obligatoriamente en cada manzana el puesto de Regente de Policía o de Manzana, que se nombraba por el Ayuntamiento cada año, debiendo ser vecinos de manzana con solvencia económica y conducta intachable, mismos que elegían a su vez cuatro personas más, llamados inspectores que los apoyarían en sus actividades. Este cargo civil seguía supeditado a la jerarquía militar.

Durante la ocupación norteamericana el Ayuntamiento de México asumió la autoridad de todo el gobierno de México y cuidó así del orden público en defensa de los ciudadanos. En el año de 1846 se estipuló que los ayudantes de jefe de manzana durarían en su encargo seis meses, pudiendo ser reelectos.

³¹ Op. Cit. 28, p. 14

Para el año de 1861, se expidió un decreto de elecciones de funcionarios de ayuntamiento, en el que se establecía su renovación anual y una presidencia rotativa entre los 20 regidores que lo componían. A partir de este mismo año, los vecinos de manzana que contribuían a la vigilancia de sus propias calles se les denominó públicamente Subinspectores Auxiliares.

En 1865 se publicó el Reglamento sobre el Servicio Vecinal de Policía y Orden para la Ciudad de México, que ratificó las atribuciones de los regidores.³²

Hasta 1924, no existieron eventos de referencia histórica a nivel del Distrito Federal, excepto por la ratificación del Distrito Federal como sede de los Poderes de la Unión en la Constitución del 5 de febrero de 1917 y por supuesto se mantuvo el régimen municipal de la Ciudad de México.

Ya en el año de 1924 se expidió un nuevo Reglamento de Elecciones Municipales en el Distrito Federal, que pretendió otorgar y garantizar la libertad y representación a todos los partidos y ciudadanos en algún sentido, evitando de esa manera reclamos ciudadanos, sancionando la elección directa, sin embargo en 1928 se suprimió el benéfico régimen municipal, situación que fue criticada de manera ardua por los capitalinos, sabiendo las clases "educadas", que sacrificaban la democracia y autonomía local, en virtud de la consolidación y fortalecimiento post-

³² Idem.

revolucionario y pacífico del Distrito Federal y del proyecto revolucionario para nuestro país.³³

Más aun, el espíritu de participación ciudadana, era inconcebible para los gobernantes de ese tiempo, lo cual queda claramente constatado en la expresión de la Introducción del Plan Nacional de Desarrollo que el Secretario de Economía Nacional propuso al Presidente Cárdenas en 1935; "La idea central del plan es la necesidad de una centralización (sic), pues la sociedad mexicana es incapaz de organizarse. El Plan atribuye esta función organizativa al Estado Federal, que puede implementarse ligando a él, las clases medias y populares a través del respeto a la propiedad privada, exigencia tradicional de la clase media y el mejoramiento de las condiciones materiales, exigencia clásica de las clases populares³⁴".

Esperemos que este pensamiento de los funcionarios públicos, jamás se repita en la historia de nuestro país, sin embargo, encontramos la justificación histórica del momento y circunstancia que se vivía en aquél entonces.

³³ Op. Cit. 3

³⁴ Plan Nacional de Desarrollo que el Secretario de Economía Nacional propuso al Presidente Cárdenas en 1935, Fondo Francisco J. Mujica, Jiquilpan, Michoacán, sin clasificar en Carmagnani, Marcelo (Coordinador) "Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina", Fideicomiso Historia de las Américas, Serie Estudios, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., Primera Edición 1993, p. 287.

2.2 El H. Consejo Consultivo

En 1927, el Presidente y Jefe Máximo de la Revolución Mexicana, General Plutarco Elías Calles presentó a la Cámara de Diputados una iniciativa que le permitiera tener "facultades extraordinarias para que, en el plazo de 6 meses, contados a partir del 1 de enero de 1928, expida la ley que cree un Cuerpo Consultivo Oficial Permanente Autónomo, de iniciativa y consulta necesaria en asuntos económicos y sociales, integrado por representantes del gobierno, obreros, industriales, comerciantes, miembros de sociedades científicas y consumidores"³⁵

Este Organismo Colegiado o Cuerpo Consultivo, fue originalmente de naturaleza federal, más tarde, el 21 de diciembre de 1928, fue "adecuado al Distrito Federal"³⁶, quedando publicado el decreto en el Diario Oficial de la Federación.

Más aún, el 31 de Diciembre de 1928, se expidió la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales y estipuló que el gobierno debía auxiliarse por un Consejo Consultivo de la Ciudad de México y Consejos Consultivos en cada una de las delegaciones que sustituirían los municipios y tendrían funciones de inspección, vigilancia y consulta.

³⁵ Op. Cit. 3.

³⁶ D.O.F. 21 de Diciembre de 1928

Concebido entonces, aglutinó representantes de las Cámaras de Comercio existentes en aquel tiempo, propietarios mayoritarios de bienes raíces, de Cámaras Industriales y sus agremiados, inquilinos, campesinos, agrupaciones profesionales, empleados públicos y del sector privado, trabajadores independientes y madres de familia. Nos parece importante destacar que los militares nunca se consideraron para fines de *organización vecinal y consultiva*.

En 1841 se estableció que el Consejo Consultivo tendría facultades de proposición e información en la gestión de servicios públicos y estaría formado por representantes de sectores gremiales.

El Jefe del Departamento del Distrito Federal designaba a los representantes del Consejo a propuesta de las agrupaciones, las cuales debían contar por lo menos con un año de antigüedad, estar registradas en la Dirección de Gobernación del Distrito Federal, actualmente Dirección General de Gobierno del propio Departamento, y tener un mínimo de cien agremiados.³⁷

A partir de 1970, el Consejo Consultivo dejó de tener representación gremial y sectorial, y se integró por Juntas de Vecinos formadas por 20 ciudadanos elegidos en forma directa en cada Delegación. Siendo presidido, este Consejo, por el Jefe del Departamento, su encargo duraba tres años y tenía atribuciones para informar, opinar, escuchar y

³⁷ Op. Cit 3.

recomendar en cuanto a obras y servicios en el área metropolitana de la Ciudad de México.

El concepto de Comités de Manzana y Asociaciones de Residentes como órganos de colaboración ciudadana y vecinal fue introducido hasta 1978 en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

Desde 1980 se estableció que un ciudadano electo, desempeñaría la Presidencia del Consejo, "al cual por tradición y nobleza citadina, se le añadió el adjetivo de Honorable Consejo Consultivo de la Ciudad de México"³⁸.

Como es notorio, las circunstancias políticas y las demandas de mayor participación por parte de la ciudadanía transformaron con los años al cuerpo consultivo y con el tiempo, se basó en la representación vecinal directa, cuya fundamento, la manzana, sustentó la pirámide que tuvo en su siguiente nivel a la representación de colonia, pueblo o unidad habitacional, que fue conocida como Asociaciones de Residentes. El nivel inmediato superior o Junta de Vecinos se constituyó con representantes de cada Delegación.

Por último, como ya hemos mencionado, el Honorable Consejo Consultivo de la Ciudad de México fue el órgano de representación vecinal de toda la capital y fue considerado durante toda su existencia como un órgano

³⁸ Op. Cit. 3

dependiente del Gobierno de la Ciudad y cuya función fue exclusivamente de consulta, sin tener injerencia fáctica en las acciones de gobierno de la Ciudad.

El artículo segundo transitorio de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal de 1986, señalaba que las normas relativas a los órganos de colaboración vecinal y ciudadana contenidas en la anterior Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, en los artículos que van del 44 al 51 eran los aplicables, en éstos, se establecía que los órganos de colaboración eran los siguientes.

1. Los Comités de Manzana: Un Comité de Ciudadanos con un jefe de manzana, un secretario y tres vocales.
2. Las Asociaciones de Residentes: Integrado con los jefes de manzana de cada colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional existentes en cada delegación. Cada Asociación de Residentes contaba con una directiva, formada por un presidente, un secretario y tres vocales.
3. Las Juntas de Vecinos: Existía una en cada Delegación Política del Departamento del Distrito Federal, integrada por todos los Presidentes de las Asociaciones de Residentes de cada demarcación. Asimismo, tenían un presidente, un secretario y tres vocales, elegidos en asamblea.

4. El Honorable Consejo Consultivo del Distrito Federal: Compuesto por los 16 Presidentes de las Juntas de Vecinos de cada Delegación. Contaba con un *Presidente*, un *Secretario* y sus respectivos suplentes, electos por cédula nominal.

La última elección que se llevó a cabo para el Consejo Consultivo, fue en el año de 1992, desapareciendo de manera automática y por mandato de Ley, al surgir la figura de los Consejeros Ciudadanos en la Ley de Participación Ciudadana.

En esa última elección de 1992 en que se eligió al Consejo Consultivo, la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional en la Segunda Asamblea de Representantes del Distrito Federal exigió anular las elecciones por considerarlas manipuladas y utilizadas por parte del gobierno capitalino y el Partido Oficial, asimismo, el Partido de la Revolución Democrática propuso crear el llamado "Consejo Ciudadano por la Democracia" en sustitución de H. Consejo Consultivo, en este sentido, nótese que la idea prístina de los Consejeros Ciudadanos fue de los partidos de oposición, sin embargo, cuando estos se implementaron formalmente, de manera paradójica, nunca dieron su apoyo íntegro a la integración legislativa, ni al proceso, por el cuál ellos habían originalmente pugnado.

2.3 Reformas Constitucionales

En el año de 1987, la presión por espacios políticos buscados por la oposición y la creciente demanda ciudadana, orillaron al gobierno a crear la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, como órgano de representación ciudadana y con facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que tenían por objeto atender las necesidades de los habitantes del Distrito Federal en materia de servicios; aprobar nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia é iniciar ante el Congreso de la Unión leyes o decretos.

Sin embargo es hasta la Reforma del Estado promovida en el actual mandato presidencial, que la Asamblea toma visos de Congreso local, también cristalizando demandas democráticas de los habitantes de esta Ciudad.

Manuel Camacho Solís en su carácter de Jefe del Departamento del Distrito Federal en el año de 1991, anunciaba las indispensables reformas en el campo de la participación ciudadana que venían reclamando los capitalinos al declarar:

“Lo que hay que hacer en la Ciudad de México es una Reforma completa y profunda, desde las bases constitucionales, sin exponer el propio funcionamiento de la Ciudad, que responda a los

2.3 Reformas Constitucionales

En el año de 1987, la *presión por espacios políticos* buscados por la oposición y la creciente demanda ciudadana, orillaron al gobierno a crear la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, como órgano de *representación ciudadana* y con facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que tenían por objeto atender las necesidades de los habitantes del Distrito Federal en materia de servicios; aprobar nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia e iniciar ante el Congreso de la Unión leyes o decretos.

Sin embargo es hasta la Reforma del Estado promovida en el actual mandato presidencial, que la Asamblea toma visos de Congreso local, también cristalizando demandas democráticas de los habitantes de esta Ciudad.

Manuel Camacho Solís en su carácter de Jefe del Departamento del Distrito Federal en el año de 1991, anunciaba las indispensables reformas en el campo de la participación ciudadana que venían reclamando los *capitalinos* al declarar:

“Lo que hay que hacer en la Ciudad de México es una Reforma completa y profunda, desde las bases constitucionales, sin exponer el propio funcionamiento de la Ciudad, que responda a los

verdaderos reclamos de los habitantes del Distrito Federal, haciéndolos responsables de las acciones de gobierno a través de la participación ciudadana de verdad responsable y activa...»³⁹

Fue hasta la III Asamblea de Representantes o I Asamblea Legislativa, a la cual le correspondió debatir y aprobar en el marco de las Reformas Constitucionales, la Ley de Participación Ciudadana, con la cual, la legislación sustantiva que daba soporte a los Consejos de Ciudadanos quedaba plenamente integrada.

En el año de 1993, la reforma al artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por parte de la Cámara de Diputados, determinó las bases para la integración, por medio de elección directa, de un Consejo de Ciudadanos en cada Delegación del Departamento del Distrito Federal.

Importante por las implicaciones que posteriormente tendría, es el hecho de que, se dispuso que la Ley de Participación Ciudadana determinaría la intervención que podrían tener los partidos en el proceso de integración de dichos órganos ciudadanos.

³⁹ 16 de Abril de 1991, Manuel Camacho Solís ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Versión Estenográfica.

2.4 El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

El Estatuto de Gobierno expedido en julio de 1994, precisó las disposiciones de orden público e interés general, que son norma de la organización y funcionamiento del gobierno del Distrito Federal y donde se establecieron las bases para la integración de los Consejos de Ciudadanos en las Delegaciones, en ellas, se determinó como forma de elección la de mayoría relativa y otorgó, en exclusiva, a los partidos políticos el derecho de postular candidatos.

El 25 de mayo de 1995 con la reforma de los artículos 123 y 125 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la adición al decreto de fecha 14 de junio de 1994 del artículo Décimo Séptimo transitorio se estableció que eran solo los ciudadanos los que propondrían candidatos, esto fue crucial para el desarrollo de las elecciones.

Reformado ya el Estatuto de Gobierno por el Congreso, la Asamblea de Representantes procedió a dar entrada el 5 de junio a la iniciativa de Ley, de principio ampliamente apoyada por la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional, con el objeto de expedir la Ley de Participación Ciudadana.

2.5 La Ley de Participación Ciudadana

La combinación normativa de dos artículos, el sexto transitorio del decreto de reformas constitucionales y el 125 del Estatuto de Gobierno, obligaban a realizar la primera elección de Consejeros en el mes de junio de 1995.

Para cumplir con lo dispuesto, era indispensable expedir la Ley de Participación Ciudadana a más tardar el 15 de enero de 1995, ya que sin dicho ordenamiento se carecería de las regulaciones necesarias para la preparación, organización y desarrollo del proceso de integración de los Consejos.

Las diferencias de criterio, sobre definiciones de fondo entre los grupos parlamentarios integrantes de la Asamblea, impidieron expedir la Ley de Participación Ciudadana con la debida oportunidad, en especial, el tema que detenía el proceso legislativo en primera instancia, era el referido a la elección de los Consejeros por mayoría relativa y por representación proporcional.

Fue convocado un período extraordinario de sesiones de la Asamblea, con el objeto de aprobar la Ley de Participación Ciudadana, cuando el tiempo disponible para llevar a cabo las elecciones de junio había llegado a su límite, en este período tampoco se logró el consenso necesario entre los partidos.

La Comisión de Gobierno de la Asamblea se vió en la necesidad de dar por terminado el período sin haber cumplido su objetivo, y recurrir a un procedimiento heterodoxo para que hubiese la posibilidad de posponer la *fecha de elección de los Consejeros Ciudadanos*. Ese procedimiento fue aprobar un acuerdo, que el Partido Acción Nacional se negó a suscribir, solicitando a la Cámara de Diputados que, en uso de sus facultades, tomara las medidas legislativas que estimara convenientes para fijar una nueva fecha a la primera elección de Consejeros.

Respecto de la nueva fecha, se consideraron dos alternativas: el 12 de noviembre de 1995, para lo cual era necesario únicamente la reforma del Estatuto de Gobierno, o un aplazamiento hasta el siguiente año de 1996, opción que hubiese requerido de una reforma constitucional.

En esta etapa de la negociación con los partidos, el problema de la posposición de la elección no podía desligarse de otras cuestiones políticas de mayor complejidad.

Además de los acuerdos pendientes sobre aspectos específicos de la Ley de Participación Ciudadana, había emergido con gran fuerza el tema de la elección popular directa del titular del órgano ejecutivo de gobierno del Distrito Federal, así como otras expectativas de reformas igualmente importantes, surgidas de los debates en la Mesa para la Reforma Política del Distrito Federal, integrada por representantes de los Partidos Políticos

con Registro Nacional, funcionarios de la Secretaría de Gobernación y del Departamento del Distrito Federal, entre los temas que destacaban; la problemática de la distribución de competencias entre el Presidente de la República y el Jefe del órgano local, la facultad legislativa total de la Asamblea del Distrito Federal y su repercusión en la pérdida de funciones del Congreso de la Unión para el Distrito Federal, el carácter de las Delegaciones políticas y designación de sus titulares, formas de democracia directa, en especial, referéndum y plebiscito, la presentación de ternas para cubrir las vacantes en el Tribunal Superior de Justicia y el Sistema de Coordinación Metropolitana.

Según se observó, el Partido Revolucionario Institucional, se anticipó a anunciar su apoyo a la elección directa del titular del órgano ejecutivo de gobierno y al mismo tiempo se pronunció por una reforma política integral, dentro de la cual estarían involucrados todos los temas pendientes de los Consejeros Ciudadanos.

El tiempo requerido para establecer consensos era la justificación ideal para posponer la elección de Consejeros Ciudadanos para después del año originalmente planeado.

La reacción de los partidos fue de aparente intransigencia, se manifestaron renuentes a que la elección se realizará más allá de 1995, posteriormente se dio la reforma al Estatuto de Gobierno que excluyó a los partidos políticos en la nominación de candidatos, en este sentido, el Asambleísta

Sergio Martínez Chavarría Galindo expresaría en tribuna: "Los priistas han demostrado que la Ley de Participación Ciudadana, no será lo que la oposición pretendía, un botín para los partidos políticos que querían hacer rehén a la ciudadanía del Distrito Federal"⁴⁰ y se fijó como fecha de elección el 12 de noviembre.

Con la exclusión de los partidos, simultáneamente quedaron superadas todas las cuestiones relacionadas con la naturaleza y funciones de los Consejos, que habían obstruido los acuerdos en fases anteriores de negociación, pues estos temas pasaron a un segundo plano de interés, además de que la sola aprobación el 12 de junio de 1995 de la Ley de Participación Ciudadana con la sola mayoría del Partido Revolucionario Institucional ("37 votos en lo general y en lo particular")⁴¹, hizo innecesario negociarlos, lo anterior debido a que después de una acalorada discusión en tribuna, el Partido Acción Nacional, el Partido de la Revolución Democrática y el Partido Verde Ecologista de México⁴², abandonaron la sesión de la Asamblea en señal de protesta por la exclusión de los partidos en la postulación de candidatos⁴³.

Gonzalo Altamirano Dimas, Coordinador Parlamentario del Partido Acción Nacional, en tribuna leyó: "Los grupos parlamentarios signantes que forman parte de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, I

⁴⁰ Versión estenográfica del debate legislativo sobre la Ley de Participación Ciudadana.

⁴¹ Idem

⁴² El PVEM presidía los trabajos en ese 12 de julio de 1995.

⁴³ Revista Asamblea, Vol. 1, No. 7, agosto de 1995, p. 12, México D. F.

Legislatura, en virtud de que el grupo del Partido Revolucionario Institucional se propone imponer una Ley de Participación Ciudadana antidemocrática, fundada en graves violaciones a los artículos 41, 122 y otros de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hemos decidido retirarnos de este recinto para no avalar un serio atropello a los derechos de la ciudadanía y de los partidos políticos"⁴⁴ .

Estamos de acuerdo en la posición del Asambleísta Luis Velázquez Jaacks, quien explicó en tribuna que la labor de los Consejeros Ciudadanos "no se enfoca a determinar proyectos políticos delegacionales, sino de administración comunitaria, sin beneficios a particulares ni partido alguno. De ahí que el propósito de volcar a la sociedad civil a las actividades de gestión y vigilancia frente a las instancias de gobierno, conlleva a la ciudadanización del proceso electoral, que a su vez fructificará en una democracia viva y actuante"⁴⁵ .

Sin embargo, con la situación política prevaleciente en ese tiempo y el "mayoriteo" priísta de la Ley de Participación Ciudadana, es justificable que ningún argumento fuera escuchado por la oposición y mucho menos si provenía del Tesorero de la CTM y sobrino del extinto líder Fidel Velázquez.

⁴⁴ Op. Cit. 11

⁴⁵ Luis Velazquez Jaacks. Versión estenográfica del debate legislativo sobre la Ley de Participación Ciudadana.

Asimismo, encontramos una crítica a la participación de los Partidos Políticos en la gestión ciudadana, los mismos, "son finalmente organismos diseñados y creados con el propósito explícito de obtener el poder y para cumplir con ese propósito, en consecuencia, están dispuestos a sacrificar los ideales mas caros de la participación democrática ciudadana. La importancia que los partidos otorgan a sus propios intereses, a su propio deseo de conservar o alcanzar el mando político por encima de los intereses más amplios de los ciudadanos, constituye, de hecho, el argumento mas fuerte en su contra en el caso de la participación ciudadana, además, es claro que pretenden la supremacía de sus líderes partidistas, ciertas prácticas excluyentes sobre la voluntad ciudadana y los privilegios que conlleva y conceden a miembros de su propia organización, así como la subordinación a los grupos de poder que los llevan a su posición"⁴⁶.

Los partidos de oposición tuvieron que adaptarse a la situación creada por la decisión del Revolucionario Institucional en la Asamblea de Representantes de reducir su participación dentro del proceso de integración de los Consejos Ciudadanos, al de la vigilancia formal de la legalidad, como integrantes del Comité Central y los Comités Delegaciones con derecho de voz, más no de voto y por supuesto, la supresión relativa al derecho de los partidos políticos a proponer candidatos.

⁴⁶ Bobbio, Norberto. "El Futuro de la Democracia", Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1986, pp. 16- 26.

Extensos debates se dieron en torno a la democratización de la Ciudad más grande del mundo, entre ellos, la propuesta del Partido Acción Nacional de crear Cabildos en las Delegaciones o incluso el Partido de la Revolución Democrática y su proposición de restablecer los Municipios en el Distrito Federal, a este respecto, consideramos lo siguiente, basados principalmente en las versiones estenográficas de los debates en la Asamblea, sobre la Ley de Participación Ciudadana y la Refroma del Estado:

Respecto al Cabildo o ayuntamiento; como órgano de representación colegiada, está sin duda alguna, estrechamente relacionado con la creación de un nuevo Estado o al menos con la restauración del régimen municipal en el Distrito Federal, evento que no es viable, ni desde el punto de vista político como del social, ya que en caso de establecerse Cabildos, se tendría que considerar que cada uno estaría enmarcado en una esfera propia de actuación, sin embargo, la conformación y estructura urbana del Distrito Federal, requiere de criterios uniformes en la planeación y programación a fin de resolver los principales problemas de la ciudad, es decir, se hacen necesarias soluciones globales que en un esquema de competencias autónomas, traería como consecuencia la imposibilidad de aplicar integralmente un proyecto para la Ciudad.

Asimismo, referente a los Municipios, no se encuentran argumentos de naturaleza jurídica constitucional en contra de esta propuesta, sin embargo se reitera que la conformación de municipios en el Distrito Federal rompe

el esquema globalizador de soluciones que se pretende dar a la Ciudad más grande del mundo.

Asimismo, los problemas principales como seguridad pública, transporte, agua potable, drenaje, tránsito y contaminación, entre otros, serían imposibles de resolver si se trataran de manera separada por distintos órganos, independientes entre sí y dotados de autonomía.

En el remoto caso de aplicar un sistema Municipal a la Ciudad de México, se daría una ruptura y no una cohesión, como se ha pretendido manejar, ya que la pretensión es dividir algo que está funcional y territorialmente unido, para después tratar de coordinarlo nuevamente.

De la misma manera, el régimen financiero de los Municipios no sería el adecuado para atender las múltiples necesidades urbanas, las recaudaciones serían elevadas en aquellas demarcaciones que requieren de menores inversiones públicas (v.g. Benito Juárez y Cuahtémoc), mientras que serían bajas e insuficientes en aquellas demarcaciones que padecen los graves problemas y necesidades (v.g. Iztapalapa y Gustavo A. Madero).

En otro orden de ideas, cabe recordar la importancia política que tuvo, ya iniciado el proceso, el hecho de la demanda presentada por Asambleístas del Partido Acción Nacional y de la Revolución Democrática ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Como se ha mencionado, el 12 de junio fue aprobada la Ley de Participación Ciudadana en el seno de la Asamblea, cabe destacar, como se ha observado, que ésta fue aprobada únicamente por los miembros de la fracción Priísta ante el desacuerdo y desalojo del recinto legislativo de los asambleístas de los partidos de oposición.

La Ley de Participación Ciudadana contemplaba finalmente la realización de elecciones a Consejeros Ciudadanos el 12 de noviembre, sin embargo, los asambleístas inconformes promovieron el 4 de julio, una demanda de acción de *inconstitucionalidad*, basados en el artículo 105 de la Constitución de la República, en lo relativo a la negación expresa a los partidos políticos a postular candidatos a Consejeros Ciudadanos, la demanda tenía como base la supuesta violación a lo dispuesto en el Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece;

“Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la *representación nacional* y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de

acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley.

En los procesos electorales federales los partidos políticos nacionales, deberán contar, en forma equitativa con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales”.

Dicha demanda fue rechazada el día 11 de julio, por “notoria improcedencia” por el ministro Juventino Castro y Castro, fundando su decisión en que la Suprema Corte de Justicia no tiene competencia en asuntos de índole electoral, aun así, fue promovida nuevamente por los asambleístas inconformes de los partidos de oposición y el día 5 de septiembre, el pleno de la Corte invalidó el acuerdo del ministro Castro y Castro, ordenándole que proveyera la admisión de la demanda, por lo tanto nuestro máximo Tribunal aceptó dirimir esta controversia constitucional.

Es importante resaltar que el Tribunal Federal Electoral no tenía facultad ni capacidad para resolver controversias constitucionales, por lo que el máximo órgano judicial dirimió, en cierto sentido, la controversia, encontrándonos, hasta antes de la Reforma Electoral, con el supuesto legal de que no existía ningún órgano que salvaguardara los intereses de los partidos políticos en la postulación a candidatos y otros asuntos de igual importancia.

Con la Reforma del Estado, el Tribunal Federal Electoral, se dotó de mayor fuerza al pertenecer directamente a la jurisdicción y ámbito del Poder Judicial.

El Pleno de la Suprema Corte, expresó a través de una resolución del Pleno, en el sentido de que la elección de los Consejos de Ciudadanos no era inconstitucional, respecto a la posición planteada por los asambleístas inconformes, por lo que al fallar en ese sentido el Poder Judicial, se desprendió que la Corte no precisó notificar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, órgano que aprobó la Ley de Participación Ciudadana, al Presidente de la República, quién la promulgó, ni al Jefe del Departamento del Distrito Federal, quién la refrendó, a fin de que rindieran un informe justificado respecto a su actuación, asimismo, la Suprema Corte de Justicia sostuvo la decisión antes del mes de octubre, lo que no afectó en lo más mínimo el proceso.

Sinceramente, en nuestra opinión, la Corte como Institución Republicana no ganó con esta decisión la confianza de la ciudadanía, por el contrario, perdió, ya que la opinión pública percibía la politización en el fallo.

Restaría conformar la Comisión de Integración de los Consejos de Ciudadanos para al fin acatar la Ley de Participación Ciudadana, en un proceso, que como se ha observado, nació con muchas dificultades de índole política, que por falta de convicción ciudadana y voluntad, ningún partido político pudo evitar.

3. EL PROCESO DE ELECCIÓN DE LOS CONSEJOS DE CIUDADANOS EN 1995

3.1 Comisión de Integración de los Consejos de Ciudadanos

“La participación ciudadana siempre se refiere a la intervención de los particulares en actividades públicas, en tanto que sean portadores de determinados intereses sociales, pero, al exigir ser partícipes, deben ser los mismos ciudadanos quienes determinen o sugieran la forma en que intervendrán⁴⁷, en este caso a través de la ciudadanización del propio órgano electoral, establecida por los Asambleístas en la Ley de Participación Ciudadana.

De acuerdo al artículo 40 de la Ley de Participación Ciudadana, la organización y vigilancia de la elección de Consejeros Ciudadanos en el Distrito Federal, estaba “a cargo de un órgano autónomo de carácter temporal que se denominará Comisión de Integración de los Consejos de Ciudadanos, que funcionará con un Comité Central y un Comité para cada Delegación del Distrito Federal⁴⁸.

⁴⁷ Cunill, Nuria. “Participación Ciudadana”, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela, 1991, p. 56.

⁴⁸ Ley de Participación Ciudadana de 12 de junio de 1995, Impresión del Departamento del Distrito Federal, COMISA.

Por lo que una vez publicada la ley, se inició la conformación de las instancias central y delegacionales de la Comisión de Integración de los Consejos de Ciudadanos, las que quedaron formalmente instaladas el 30 de junio y el 19 de julio, respectivamente, llamadas Comités Central y los 16 Comités Delegacionales.

Lo anterior con la intención de hacer que la propia ciudadanía diese vida al proyecto, aún cuando el presupuesto dispuesto para las elecciones tenían su origen en el Departamento del Distrito Federal, la organización y vigilancia recayeron en un cuerpo autónomo de cuya voluntad ciudadana; política y democratizadora, dependió la elección de los Consejeros Ciudadanos. En el caso del Comité Central, órgano rector del proceso, este quedó formalmente instalado el día 30 de junio de 1995.

La Ley de Participación Ciudadana disponía en su artículo 42 que:

“El Comité Central se integra por:

I. Seis ciudadanos con voz y voto, designados por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, de una propuesta de dieciocho personas que le presente el Jefe del Distrito Federal. La designación requerirá la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea de Representantes. Enm caso de no alcanzarse esa mayoría se realizará una insaculación del total de las

personas propuestas a efecto de designar a los propietarios y suplentes;

II. Cuatro miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal designados por la misma, con voz y voto;

III. Un representante del gobierno del Distrito Federal, con voz y voto;
y

IV. Un representante de cada partido político con registro nacional, con voz pero sin voto.”

Por lo que, acatando el mandato de Ley, el Comité Central se integró por los siguientes ciudadanos; Dr. Carlos Martínez Assad⁴⁹, Arq. Pedro Ramírez Vázquez, Lic. Esteban Ruiz Ponce, Dr. Elías Huerta Psihas, Lic. Martín Reyes Vayssade y Lic. Elio Arturo Villaseñor Gómez.

En lo que respecta a integrantes de la Asamblea; Rep. Víctor Orduña Muñoz del Partido Acción Nacional, Rep. María de la Paloma Villaseñor Vargas y Rep. Alberto Nava Salgado del Partido Revolucionario Institucional, por último Rep. Iván García Solís del Partido de la Revolución Democrática.

⁴⁹ Posteriormente elegido Coordinador del Comité Central.

Asimismo, como representante del gobierno del Distrito Federal, fungió el Dr. Francisco Berlín Valenzuela.

Completaban el Comité Central, los representantes de los partidos políticos; Dip. José Eduardo Escobedo Miramontes del Revolucionario Institucional, Dr. Raúl Víllegas Dávalos de la Revolución Democrática, Dip. María del Carmen Segura Rangel de Acción Nacional, Lic. Raúl Nava Vega del Verde Ecologista Mexicano, Juan Manuel Castro Vega del Trabajo y Lic. René Rodríguez Ruiz del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional⁵⁰.

Como es posible apreciar la conformación tan plural del Comité Central era garantía de la aparente equidad de las decisiones del mismo, mas aún considerando que los ciudadanos fueron mayoría, sobre los intereses partidistas, cabe recordar nuevamente, que los partidos políticos se limitaron a la vigilancia del proceso, ya que no pudieron postular candidatos, lo cual, no impidió que obstaculizaran las labores del Comité Central.

Como lo establecía el artículo 96 de la Ley de Participación Ciudadana, el gobierno capitalino proporcionó a dicha Comisión los recursos humanos, materiales y financieros para el desarrollo de sus funciones.

⁵⁰ En las pasadas elecciones federales del 6 de julio de 1997, este Partido Político no alcanzó el 1.5 % de la votación requerida para mantener su registro.

La participación de las autoridades del Departamento del Distrito Federal en este proceso fue en apoyo a las observaciones y las peticiones presentadas por dichos órganos electorales y se limitó a lo expreso en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Ley de Participación Ciudadana, así como el Convenio de Colaboración y Apoyo suscrito con el Instituto Federal Electoral.

Su intervención estuvo apegada al marco legal, siendo su función principal la de apoyar con recursos materiales y económicos el proceso, y servir de enlace con otras instancias oficiales.

El Comité Central se constituyó en un órgano homologable al Consejo General del Instituto Federal Electoral que funge en los procesos electorales federales.

El Comité Central fue la autoridad electoral superior y sus acuerdos, resoluciones y demás actos fueron inapelables, ya que ninguno de ellos estaba considerado en la Ley de Participación Ciudadana entre las causales de nulidad.

En virtud de la naturaleza nueva de la elección, existieron eventualidades casuísticas no previstas en la Ley de la materia, por lo que los acuerdos del Comité tuvieron un carácter supletorio de lagunas jurídicas.

El Comité Central nombró a un coordinador⁵¹, el cual no tenía más atribuciones que las conferidas a los demás miembros del Comité, salvo la de convocar a sesiones, conducir las deliberaciones, someter a votación los acuerdos y declararlos aprobados o rechazados.

Respecto a las funciones del Comité Central, reguladas estaban en el artículo 49 de la Ley de Participación Ciudadana:

“El Comité Central tendrá las siguientes funciones:

I. Coordinar la actuación de los Comités Delegacionales;

II. Celebrar los convenios necesarios para el ejercicio de sus funciones;

III. Determinar el número y configuración de las áreas vecinales a más tardar en la última semana del mes de enero del año de la elección, de conformidad con los convenios establecidos en el artículo 51 de esta ley;

IV. Designar en la última semana del mes de enero del año de la elección a los ciudadanos que habrán de integrar los Comités Delegacionales;

⁵¹ Artículo 46 de la Ley de Participación Ciudadana.

V. Vigilar la instalación de los Comités Delegacionales y establecer los criterios generales de actuación de estos;

VI. Publicar la integración de los Comités Delegacionales en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* y en cuando menos uno de los diarios de mayor circulación en la Ciudad de México;

VII. Determinar las características de la documentación y de los materiales que habrán de utilizarse en la votación;

VIII. Registrar supletoriamente las fórmulas de los candidatos;

IX. Resolver las rectificaciones que soliciten los candidatos o los partidos políticos respecto de los acuerdos de los Comités Delegacionales;

X. Emitir los acuerdos necesarios para realizar por sí los actos a que se refieren las fracciones IV, V, VI y VII del artículo 51 de esta ley, para el caso de que no se contemplen en el convenio a que se refiere el mismo artículo. Los acuerdos a que se refiere esta fracción serán publicados en el *Diario Oficial de la Federación*, la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* y en dos diarios de circulación nacional;

XI. Emitir los acuerdos necesarios para el adecuado ejercicio de sus funciones; y

XII Las demás que le confiera esta ley.”

Cabe destacar que el presupuesto para la elección se incrementó para atender los requerimientos del Comité Central ascendiendo hasta 80 millones de nuevos pesos.

A petición expresa de los integrantes del Comité Central se constituyó un grupo de trabajo con autoridades del Departamento, para proceder a la revisión del presupuesto de dicho Comité en el proceso de elección.

El Comité Central constituyó una Comisión Abierta para el análisis de los proyectos de documentación y capacitación electoral, así como Registro de Candidatos y Verificación de Avaes.

Lo anterior, debido a que la Ley de Participación Ciudadana obligaba en su artículo 62 a los ciudadanos que pretendiesen ser Consejeros Ciudadanos a:

“Cada registro de fórmulas, deberá estar avalada al menos por el cuatro por ciento de los ciudadanos que residan en el área vecinal de que se trate, inscritos en el Padrón Electoral Federal...”

Las áreas vecinales constituían un concepto geográfico expresamente estipulado en el artículo 58 de la propia Ley de Participación Ciudadana,

constituyendo la zona de influencia exclusiva de cada Consejero Ciudadano, existiendo 365 en todo el Distrito Federal.

Aun cuando la Ley lo prohibía, durante este período de recolección de firmas de apoyo, tanto el Partido Acción Nacional como el Partido de la Revolución Democrática intervinieron en la promoción de candidatos, a través de agrupaciones sociales afines, algunas de ellas preexistentes y otras creadas *ex-profeso*, como en el caso de "Acción Vecinal", del PAN. El Partido Revolucionario Institucional realizó una labor similar, sin duda más efectiva y de mayor extensión, pues cuenta con mejores instrumentos de organización y penetración territorial.

Sin embargo, otros aspirantes con antecedentes como priistas o panistas se inscribieron espontáneamente, y recolectaron firmas en forma independiente y con sus propios medios.

También se registraron numerosos ciudadanos sin vínculos conocidos con algún partido. Consideramos un desacierto legislativo, la imposición de avalar las candidaturas ciudadanas con firmas de apoyo, precisamente, basados en la ciudadanización de esta elección, nos parece que era tan extensa la labor, que cada candidato tenía casi que formar una agrupación política nueva.

Esta participación diversificada se manifestó en el número de personas que solicitaron la documentación necesaria para cumplir los requisitos del

registro, y que en los primeros diez días superó la cifra de 10 candidatos por área vecinal, en promedio.

En total fueron 4,214 fórmulas las que presentaron solicitud de documentación para su registro, de las cuales 1,897 presentaron las firmas de los avales vecinales, que debían representar el 4 % del listado nominal, porcentaje en el que no coincidimos con su requisición y que fue sumamente criticado, ya que solo se pide a los Partidos Políticos 1.5 % de representatividad en las elecciones para mantener el Registro definitivo y a los ciudadanos se les exigió mas del doble. De estas, 1,492 fórmulas cumplieron los requisitos⁵² para su registro una vez realizada la verificación en gabinete y en campo, por parte de las autoridades de la Junta Local del Instituto Federal Electoral.

El Comité Central acordó entregar 8 millones de nuevos pesos para las campañas de los 1,492 candidatos, cantidad que se distribuyó en proporción a la población del área vecinal correspondiente. Cabe señalar, que esta erogación no estaba contemplada en el presupuesto inicial del proceso.

Las campañas de proselitismo se llevaron a cabo del 27 de septiembre al 8 de noviembre de 1995. En tal virtud, el Jefe del Departamento del Distrito Federal como los Delegados, por instrucción del primero, suspendieron sus giras de trabajo a lugares donde pudiesen ser aprovechadas con fines

⁵² Artículos 63 y 64 de la Ley de Participación Ciudadana.

electorales, así como las ceremonias para inaugurar obras y servicios. Con igual propósito dejaron de realizarse las acciones de beneficio comunitario del Programa Brigadas de Bienestar, las cuales se intensificaron especialmente después de los comicios.

Cabe destacar que la labor del Comité Central fue por demás pionera, ya que no existían antecedentes de un proceso de esta naturaleza, asimismo, las dificultades políticas que se presentaron, hicieron muy ardua y difícil la labor de Comité Central.

Aun cuando el Comité Central era ciudadano, los miembros del mismo fueron propuestos por distintos partidos políticos al seno de la Asamblea de Representantes, por lo que en ocasiones la parcialidad se apreciaba en las decisiones y votos de algunos miembros del Comité.

Los Comités Delegacionales formaron parte integral de la Comisión Integradora de los Consejos de Ciudadanos de acuerdo al artículo 40 de la Ley de Participación Ciudadana. Los dieciseis Comités Delegacionales se procedieron a equipar y quedaron formalmente instalados el día 16 de julio de 1995.

Los Comités en comento fueron integrados por el propio Comité Central. De acuerdo a las versiones estenográficas, los Comités Delegacionales fueron integrados en sus miembros por acuerdo de los partidos, pactando así la supuesta imparcialidad en los mismos. De la misma manera fueron

electos los Coordinadores de cada Comité Delegacional, manteniendo siempre el equilibrio partidista, pero siempre observando lo dispuesto en el artículo 43 de la mencionada Ley.

“El Comité Delegacional se integrará por:

- I. Seis ciudadanos con voz y voto, designados por el Comité Central;
- II. Un representante de cada partido político con registro nacional, con voz pero sin voto,; y
- III. Un representante designado por el Delegado respectivo, con voz y voto”

Asimismo, sus funciones fueron esenciales para el proceso de la elección, ya que de acuerdo al artículo 55 de la multicitada Ley;

“Los Comités Delegacionales tendrán las siguientes funciones:

- I. Aplicar los acuerdos del Comité Central y organizar el proceso de votación en la Delegación que les corresponda para la elección de Consejeros Ciudadanos;
- II. Recibir las solicitudes de registro de candidatos;

III. Realizar la verificación a que se refiere el artículo 61 de esta Ley⁵³ ;

IV. Registrar las fórmulas de candidatos;

V. Entregar en su caso, a los órganos electorales competentes el *material electoral para la elección de Consejeros Ciudadanos*;

VI. Acreditar al personal necesario para el traslado de los expedientes de votación;

VII. Hacer el cómputo por área vecinal, declarar la validez de la elección y expedir el certificado de elección a la fórmula⁵⁴ que haya resultado triunfadora;

VIII. Resolver las reconsideraciones que soliciten los partidos políticos respecto de los acuerdos del propio Comité; y

IX. Las demás que les confiera esta ley y las que acuerde el Comité Central."

La importancia de los Comités Delegacionales y la tendencia a obtener más posiciones dentro de los mencionados órganos electorales, dio lugar a

⁵³ Nos hemos referido al 4 % de firmas de aval requeridas para registrarse como candidatos.

⁵⁴ En referencia al Propietario y Suplente del artículo 60 de la Ley de Participación Ciudadana.

una negociación interpartidista para lograr que los Comités Delegacionales tuviesen una integración plural en lo que respecta a los representantes ciudadanos, quienes ejercieron las facultades decisorias.

3.2 Desarrollo del Proceso

3.2.1 Intervención del Departamento del Distrito Federal

Diversos artículos de la Ley de Participación Ciudadana obligaron y limitaron el accionar del gobierno capitalino durante el proceso de elección e integración de los Consejeros Ciudadanos, en especial, considerando la existencia de la Comisión de Integración como órgano electoral autónomo.

Por lo que es conveniente destacar que el ejercicio del gobierno capitalino en todos sus niveles fue limitar su acción a lo estrictamente señalado en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal., la Ley de Participación Ciudadana, así como el Convenio de Colaboración y Apoyo suscrito con el Instituto Federal Electoral.

La participación de las autoridades del Departamento del Distrito Federal en este proceso fue en apoyo a las observaciones y las peticiones presentadas por los órganos electorales.

Su intervención estuvo apegada al marco legal, siendo su función principal la de apoyar con recursos materiales y económicos el proceso y servir de enlace con otras instancias oficiales.

El 16 de junio el Jefe del Departamento del Distrito Federal firmó un convenio⁵⁵ con la autoridades responsables de la Dirección General del Instituto Federal Electoral⁵⁶, el cual tuvo por objeto establecer la asesoría y la colaboración que el Instituto prestaría a las autoridades y órganos encargados de la elección, para la planeación y ejecución de las actividades inherentes a la organización de la elección de Consejeros Ciudadanos.

De la misma manera, la difusión del proceso correspondió por mandato del artículo 73 de la Ley de Participación Ciudadana, al Departamento del Distrito Federal y se realizó en coordinación con el Comité Central, el cual aprobó todas sus acciones.

Dicha difusión, se realizó a través de la publicación de volantes, posters, desplegados en periódicos, pinta de bardas, así como mediante la elaboración y difusión de promocionales en radio y televisión y anuncios que fueron exhibidos en lugares de alta concentración de personas como

⁵⁵ También contemplado en la Ley de Participación Ciudadana en su artículo 51 y en el artículo 126 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

⁵⁶ Lic. Agustín Ricoy Saldaña, Secretario General en funciones de Director General, firmó el Convenio por parte del Instituto Federal Electoral.

son las estaciones y unidades del Sistema de Transporte Colectivo, las pantallas electrónicas y espectaculares del gobierno de la Ciudad.

Adicionalmente y en cumplimiento a lo establecido en la ley se apoyó con la publicación en tiempo y forma de una serie de comunicados, como los referentes a los encartes que contenían la delimitación de las 365 áreas vecinales.

Como hemos mencionado, a petición expresa de los integrantes del *Comité Central* se constituyó también un grupo de trabajo con autoridades del Departamento, para proceder a la revisión del presupuesto de dicho Comité en el proceso de elección.

Con este criterio los elementos de la Ley de Participación Ciudadana y el Convenio firmado conjuntamente con el Instituto Federal Electoral, establecieron el marco para que el Departamento del Distrito Federal apoyara las tareas de dicho proceso en las materias delimitadas por el propio convenio, el Estatuto y la Ley.

El Secretario de Gobierno, Lic. Jesús Salazar Toledano, expresó lo siguiente al respecto, en su comparecencia ante la Asamblea de Representantes: "Finalmente, quisiera nuevamente manifestar la voluntad del gobierno capitalino en el sentido de limitar su acción en este proceso a lo estrictamente señalado en los ordenamientos de la ley".⁵⁷

⁵⁷ Versión Estenográfica de la Comparecencia.

Por último, cabe destacar, que sin estar contemplado en la Ley de Participación Ciudadana, los Comisionados Ciudadanos, tanto del Comité Central como de los Delegacionales, consideraron conveniente invitar a los representantes de las delegaciones, o sea, trabajadores del Departamento del Distrito Federal para que proporcionaran información acerca de la cartografía electoral en sus espacios geográficos, por esta razón asistieron a las juntas de trabajo que celebraron las comisiones y los funcionarios del Instituto Federal Electoral, *sin mas pretensión que exponer elementos de información que coadyuvaran en el establecimiento de criterios para la conformación de las áreas vecinales.*

3.2.2 Intervención del Instituto Federal Electoral

Fundamento de la indispensable participación del Instituto Federal Electoral, lo fue el artículo 51 de la Ley de Participación Ciudadana, que establece:

“El Comité Central promoverá la celebración de convenios de colaboración con el Instituto Federal Electoral, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 126 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. En dicha promoción y en su caso suscripción, podrá plantearse:

I. Elaboración de información y documentación cartográficas (sic) para la división de cada Delegación en áreas vecinales;

II. En su caso, los términos en que el Instituto Federal Electoral pueda coadyuvar con sus estructuras operativas de cobertura en el Distrito Federal, a efecto de buscar en lo posible la determinación del número de áreas vecinales que correspondan a cada estructura distrital;

III. Elaboración de la documentación electoral para la elección de Consejeros Ciudadanos, conforme a los criterios del Comité central, en cuanto resulten técnicamente viables y acordes con los aprobados para las elecciones que corresponda organizar al Instituto Federal Electoral;

IV. Mecanismos de capacitación ciudadana para la recepción, escrutinio y cómputo de los votos que se emitan en la elección de Consejeros Ciudadanos, en cuanto resulten técnicamente viables y acordes con los aprobados para las elecciones que corresponda organizar al Instituto Federal Electoral;

V. Recepción de la votación y realización del escrutinio y cómputo de votos, por los funcionarios de casilla designados por los órganos electorales del Instituto Federal Electoral;

VI. Procedimientos para la entrega y recepción del expediente de la elección de Consejeros Ciudadanos;

VII. Utilización del padrón electoral, de la credencial para votar con fotografía y de la lista nominal de electores empleados en el proceso electoral federal; y

VIII. En general, sobre la colaboración relativa a la demás información, documentos y apoyos necesarios para la elección de Consejeros Ciudadanos."

Es de esa manera, que el Jefe del Departamento del Distrito Federal, suscribió el Convenio de Colaboración con el Instituto Federal Electoral⁵⁸, dentro del marco de las actividades del proceso de elección de los Consejeros Ciudadanos.

Entre las actividades de mayor relevancia realizadas por el Instituto Federal Electoral durante el proceso, se encuentran;

Una auditoría a la lista nominal, del 24 de agosto al 14 de octubre, la cuál mostró un porcentaje de sólo 2.14 % de inconsistencias.

⁵⁸ D.O.F.del 30 de junio de 1995

La capacitación a ciudadanos e instalación sobre las Mesas Receptoras de Votación, que en anteriores procesos electorales siempre se habían llamado Casillas, se instalaron 10,227 de éstas, requiriéndose 61,362 funcionarios, entre propietarios y suplentes.

Se insacularon a 820 mil ciudadanos, de los cuales se capacitaron 119 mil, resultando aptos 109 mil.

El Instituto Federal Electoral obtuvo la anuencia para la instalación de todas las mesas, habiéndose debido cambiar de ubicación 314 por acuerdo del Comité Central.

Asimismo, se llevó a cabo una depuración del padrón electoral, la cual se efectuó del 16 de junio al 18 de agosto, habiéndose realizado 228 mil modificaciones, entre altas y correcciones.

Respecto a la actualización de la cartografía, el Comité Central formuló el proyecto de conformación de las 365 áreas vecinales, mismo que fue presentado a la Junta Local Ejecutiva. El Comité aprobó por unanimidad 362 y solamente 3 fueron por mayoría.

También colaboró con el Programa de fotocredencialización electoral, llevada a cabo del 16 de junio al 18 de agosto.

Como es claro observar, el proceso hubiese sido imposible sin la firma de convenio de colaboración, ya que la estructura que posee el Instituto Federal Electoral para llevar a cabo las tareas requeridas en el proceso no la hubiese podido lograr el Comité Central por si solo, ni el Departamento del Distrito Federal.

3.2.3 Intervención de los Partidos Políticos

Como hemos claramente observado la figura de los Consejeros Ciudadanos emergió de los reclamos válidos de la sociedad capitalina por democratizarse, obvio resulta también que, la manera en que muchos ciudadanos se expresan, es a través de una agrupación política y en este caso los partidos políticos.

La participación que estos tuvieron en el proceso, comprende varias y diversas etapas, comprendiendo desde la reforma constitucional de octubre de 1993 que estableció los Consejos de Ciudadanos.

De esa manera, como habíamos mencionado, se dispuso que la Ley, posteriormente de Participación Ciudadana, determinaría la intervención que podrían tener los partidos en el proceso de integración de dichos órganos.

Como profundizamos en el capítulo 2.5, polémicas legislativas y jurídicas surgieron en torno a la democratización de la ciudad más grande de Latinoamérica, es de esa manera que el Partido Acción Nacional propuso adaptar la figura de Cabildos en las Delegaciones, otra idea mas, el Partido de la Revolución Democrática sugirió restablecer los Municipios en el Distrito Federal, ambas figuras con la intención de no crear los Consejeros Ciudadanos por considerarlos innecesarios con las figuras antes mencionadas.

Las diferencias de criterio, entre los partidos políticos, en segunda instancia se refirieron a la forma de elección de los Consejeros Ciudadanos, ya que todos los partidos supusieron que iban a postular candidatos, el problema prístino radicaba en la elección de los Consejeros por mayoría relativa y por representación proporcional.

El Estatuto de Gobierno del D. F. expedido en julio de 1994, precisó las bases para la integración de los Consejos y, en ellas, determinó como forma de elección la de mayoría relativa y otorgó en exclusiva, a los partidos políticos el derecho de postular candidatos, por lo que los partidos en el seno de sus organizaciones, se dieron a la tarea de planear candidaturas y campañas, sin embargo, la Asamblea de Representantes transformó el mandato anterior, negando el derecho a los Partidos a postular candidatos, en especial, argumentando que los Consejeros Ciudadanos, serían precisamente un órgano meramente ciudadano, sin politizar.

Con la exclusión de los partidos, simultáneamente quedaron superadas todas las cuestiones relacionadas con la naturaleza y funciones de los Consejos, que habían obstruido los acuerdos en fases anteriores de negociación, pues como hemos expresado, éstos temas pasaron a un segundo plano de interés, además, como hemos mencionado con anterioridad, la sola aprobación el 12 de julio de 1995 de la Ley de Participación Ciudadana con la sola mayoría del Partido Revolucionario Institucional fue el crisol de los futuros problemas que se gestarían en el proceso de los Consejeros Ciudadanos y causa principal de su supresión en los acuerdos posteriores a la Reforma Política, lo Partidos Políticos se sintieron agredidos por el Revolucionario Institucional.

Es menester volver a destacar que los Asambleístas de oposición inconformes, es decir, Representantes de Acción Nacional, Revolución Democrática y Verde Ecologista Mexicano, promovieron una demanda de acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en lo relativo a la negación expresa a los partidos políticos a postular candidatos a Consejeros Ciudadanos, situación que ya hemos analizado en el capítulo anterior.

Fue desechada por "notoria improcedencia"⁵⁹ y aunque el pleno de la Corte, aceptó dar entrada a la demanda, esta no procedió, muchas situaciones de desconfianza republicana giraron en torno a la decisión de

⁵⁹ Ministro Juventino Castro y Castro

la Corte, sin embargo, efectivamente, existía en la legislación mexicana una laguna⁶⁰ jurídica, puesto que la Corte estaba impedida para conocer asuntos electorales y el Tribunal Federal Electoral no podía resolver en ese sentido.

Es por lo anterior, que los partidos de oposición tuvieron que habituarse a la situación formada por la determinación de los Asambleístas del Revolucionario Institucional de reducir su participación dentro del proceso de integración de los Consejos Ciudadanos, al de la vigilancia formal de la legalidad, como integrantes del Comité Central y los Comités Delegaciones con derecho de voz no de voto, es notorio el hecho que la opinión pública detectó que el Revolucionario Institucional sabía que con sus siglas no ganarían sus candidatos, tanto por los escándalos políticos como por la crisis económica.

Desde otro ángulo, durante el periodo de recolección del cuatro por ciento requerido de las firmas de aval, siendo una tarea ardua, los partidos políticos tuvieron una participación no abierta, pero si definitiva, tanto por candidatos elegidos en el seno de sus organizaciones, como por aquellos candidatos que solicitaban a los mismos, ser apoyados.

Por último cabe recordar, que los Comités Central y Delegacionales tuvieron una participación activa de los partidos políticos, lo que permitió

⁶⁰ Hasta la Reforma del Estado, aprobada por el Congreso de la Unión, el Tribunal Federal Electoral es dotado de más fuerza, al pertenecer al Poder Judicial de la Federación.

legitimar el proceso a través de su intervención y sin embargo perdió el espíritu de la Ley de Participación Ciudadana.

Como hemos observado, la democracia, entre otros múltiples conceptos, implica ejercer el voto, tanto a ciudadanos como a Partidos Políticos que los representen, en tanto principal derecho político de la ciudadanía para elegir a sus gobernantes, pero los derechos ciudadanos implican también el ejercicio de los derechos sociales, el acceso a los bienes materiales básicos, que definen la calidad de vida de las ciudades y su supervisión por parte de los gobernados⁶¹.

Los partidos de oposición aprovecharon la baja participación ciudadana para deslegitimar el proceso e incluso su propia intervención en los Comités Central y Delegacionales.

La votación fue excesivamente baja, escasamente un treinta por ciento de los empadronados en el Distrito Federal votaron, por lo que la figura del Consejero fue nuevamente cuestionada.

Aun cuando diferimos, debido a la circunstancia política prevaleciente en nuestro país y en especial en la Ciudad de México, a ese respecto Bobbio afirma "la apatía política de ninguna manera es un síntoma de crisis en un sistema democrático, sino como habitualmente se observa, un signo de

⁶¹ Ziccardi, Alicia. "La tarea de gobernar las ciudades y la gobernabilidad" en Federalismo y desarrollo, Año 9, No. 49, mayo-Junio 1995, México D.F., p. 8.

"perfecta salud"; no es suficiente interpretar la apatía política como un rechazo al sistema o la figura a votar, sino como una benevolente indiferencia"⁶².

Los partidos políticos fingieron estar preocupados por el gran abstencionismo; o por lo menos, estaban preocupados no tanto del abstencionismo en sí, que al fin y al cabo los deja mas libres de presión ciudadana, sino por el hecho de que las abstenciones favorezcan al partido contrario, en este caso el Revolucionario Institucional.

En sustancia, a los partidos de oposición les preocupaba que los electores del propio partido, aunque en este caso fuera veladamente, fueran mas abstencionistas que los demás.

En contra sentido, encontramos la opinión de Marcos Kaplan, que asegura que " En el caso de la participación, se requiere una política integrada, que asegure un gran y rápido impulso de desarrollo democrático, que no se logra, sin que se que incorporen y produzcan cambios en la estructura social, el sacudimiento de todo lo que sea o implique apatía, indiferencia, falta de participación de los individuos y las mayorías⁶³", por lo tanto, en caso contrario, no hay una verdadera consolidación democrática. Nos atrevemos a considerar mas adecuado a México, lo expresado por Kaplan,

⁶² Op. Cit 25, p. 57.

⁶³ Kaplan, Marcos. "Aspectos del Estado en Américalatina", Universidad Nacional Autónoma de México, Primera Edición 1981, México, D.F. p. 282.

quien manifiesta un punto de vista mas adecuado, probablemente por estudiar los fenómenos políticos en Latinoamérica y no precisamente de las democracias mas avanzadas, como es el caso de Bobbio.

En 1996, con un futuro cierto respecto a la desaparición de esta figura ciudadana, los Consejeros, declararon públicamente sus simpatías partidistas, lo que conlleva a pensar, si efectivamente el limitar la participación de los partidos no fue sino una simulación política y necesaria del partido en el poder.

Sumamente importante también, es observar que estas elecciones para Consejeros Ciudadanos se dieron por primera vez en el marco de la peor crisis económica de nuestro país en los últimos cincuenta años, por lo que el ánimo de la ciudadanía que sería representada alegremente por los Consejeros nunca arraigó respuesta positiva por parte de los habitantes de la Ciudad de México.

3.3 Naturaleza Jurídica de los Consejos de Ciudadanos

El gobierno de las ciudades, el gobierno local, está hoy en la mira. Es en este nivel donde se gestiona todo lo relacionado con el uso y la apropiación del espacio urbano, el suministro de los servicios públicos y en donde se instalan las relaciones más próximas entre el gobierno y la

ciudadanía, el gobierno local debe cumplir con las funciones y competencias que legalmente le corresponden, representar a la ciudadanía ante los distintos niveles de gobierno, administrar los recursos públicos, alentar la participación ciudadana y ejercer el gobierno democráticamente, incluso o mas aun a nivel de administración pública.⁶⁴

Las formas de organización de la Administración Pública, no son equivalentes a las formas del Estado y a las de Gobierno; pues esta últimas se refieren: la primera a la entidad misma y la segunda a los órganos que ejercita el poder, en cambio, las formas de organización de la administración refieren a la Administración Pública de un Ejecutivo⁶⁵, de lo expuesto, podemos concluir que la organización administrativa es la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas del Ejecutivo, directa o indirectamente, en línea jerárquica, en acciones encaminadas al bienestar social como fin del estado y en un régimen de Derecho, deben estar sujetas a la supervisión ciudadana directa.

Gobernar no es intervenir siempre y en todo lugar, ni dar un formato homogéneo a todo tratamiento de los problemas. Lo gubernamental es público, pero lo público trasciende lo gubernamental. Una política puede ser en ese punto una regulación, una distribución de facultades y por tanto

⁶⁴ Op. Cit 40, p. 10

⁶⁵ En este caso el Jefe del Departamento del Distrito Federal y los Delegados Políticos que implementan los lineamientos de gobierno del primero

de manera natural, una intervención regresiva de los votantes, "una injerencia redistributiva de los ciudadanos"⁶⁶.

De acuerdo al artículo 114 de la Ley de Participación Ciudadana, los Consejos de Ciudadanos eran "órganos de representación vecinal y de participación ciudadana para la atención de los intereses de la comunidad delegacional en relación a las necesidades y calidad de los servicios públicos relativos al entorno del lugar de residencia de dicha comunidad".

El principio rector de la génesis de los Consejeros Ciudadanos radica en que "la función principal de la participación social o ciudadana es vigilar la gestión gubernamental".⁶⁷ Anteriormente, los ciudadanos y las organizaciones sociales que demandan la atención de las necesidades urbanas dedicaban mucho tiempo a identificar a los interlocutores capacitados para encausar y al mismo tiempo, por ser ciudadanos, interesarse en resolver sus demandas.

Es la interacción de la participación social y la representación política, la que crea la participación ciudadana en la gestión pública, posibilitando al mismo tiempo con ello alcanzar los fines de la democracia.⁶⁸

⁶⁶ Aguilar Villanueva, Luis F. "El Estudio de las Políticas Públicas. Estudio Introductorio", Miguel Angel Porrúa, México, 1992, p. 32.

⁶⁷ Castelazo, José R. "Ciudad de México: Una Reforma Posible", Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1992, p. 33.

⁶⁸ Rodríguez Araujo, Octavio. "Reforma Política del Distrito Federal", Este País Número 13, del 13 de abril de 1992.

De lo anterior, no se desprende la naturaleza jurídica, solo el objeto jurídico y social de la existencia de los mismos, así como el sentido democrático del fin de los Consejeros, en especial en lo relativo a la participación y representación.

La naturaleza jurídica de los Consejos de Ciudadanos se fundaba en el artículo 115 de la misma Ley, el cual establecía:

“Los Consejos de Ciudadanos son órganos independientes de la Administración pública del Distrito federal. Para el ejercicio de sus funciones y operaciones como órganos de representación vecinal y participación ciudadana, en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal que le proponga el Jefe del Distrito Federal, la Asamblea de Representantes preverá una asignación de recursos para apoyo de cada Consejo, que se ejercerá por ministración de la Delegación respectiva. De dicha suma, se otorgará una compensación económica para los Consejeros por su asistencia a las sesiones ordinarias del Pleno”

Como se puede observar, la naturaleza de los Consejos se encuentra al ser declarados órganos de representación vecinal y participación ciudadana, que sin embargo son independientes de la administración pública del Distrito Federal y aun así, dependen económicamente de lo que el Jefe del Distrito Federal solicite a la Asamblea para su desarrollo.

Aunado a lo anterior, es hasta cierto punto irregular, que siendo un órgano declarado por la Ley independiente, sus ministraciones se realicen a través de las Delegaciones a las cuales deben supervisar, también de acuerdo a la Ley.

Los Consejos de Ciudadanos como órganos de representación vecinal, sustituían y ejercían de manera independiente las funciones únicamente consultivas del anterior Consejo.

Es importante mencionar que “entre la sociedad civil y el poder político como sistema de decisión se inserta la administración pública como instrumento del segundo y sistema de transmisión, teóricamente heterónoma, sometida a las clases dominantes y a grupos particulares, servidora de sus intereses y simple medio para la realización de fines, el orden de la acción administrativa se sitúa al nivel de la organización y de la aplicación de decisiones tomadas sobre asuntos públicos, que corresponderá a la sociedad civil supervisar⁶⁹”, situación que claramente se logra con las funciones atribuidas a los Consejos de Ciudadanos.

En su naturaleza jurídica encontramos el deseo del gobierno de involucrar a la ciudadanía en las acciones de gobierno al otorgarle la supervisión de ciertas áreas, programación de actividades, gestoría vecinal y en especial la aprobación de los Programas Operativos Anuales.

⁶⁹ Op. Cit. 42, pp. 56 y 57.

Al analizar las nuevas democracias, la participación ciudadana de algunos países latinoamericanos, su naturaleza pública y jurídica, en las que se combinan en forma compleja características democráticas con autoritarias⁷⁰, se pone de manifiesto que la ciudadanía no se reduce a los confines de lo político o votaciones, sino que se define en el campo de las relaciones sociales. Por ello es de fundamental importancia la existencia de un sistema legal que establezca la dimensión pública de las relaciones privadas entre los ciudadanos y las formas que rigen su acceso a los bienes básicos, tales como educación, salud y vivienda.

Es precisamente en el nivel local, en el ámbito cotidiano, donde se ejercen los derechos ciudadanos, "donde la gestión de bienes y servicios urbanos implica una relación directa entre la burocracia y los usuarios de la misma, donde se pone a prueba la democracia territorial, donde la participación ciudadana influye en el diseño e instrumentación de las políticas públicas, pudiendo crearse cuerpos de supervisión de la gestión administrativa de una naturaleza jurídica autónoma y vecinal".⁷¹

Al respecto, Arnold Kaufman, opina que la participación ciudadana constituye la columna vertebral de una verdadera democracia representativa, a través de la cual se legitima el sistema democrático en la

⁷⁰ Partidos de Estado o corporativismo, como había sido siempre en el caso del México Post-Revolucionario.

⁷¹ O'Donnell, Guillermo. "Estado, democratización y ciudadanía" en Nueva Sociedad, No 128, Caracas, Venezuela, noviembre - diciembre 1993, pp 63 - 69.

supervisión ciudadana de los actos de gobierno de la Administración Pública.⁷²

En el caso que nos ocupa, la naturaleza jurídica es entendida como una relación "operante y operada" entre la sociedad y el gobierno, entre los ciudadanos que forman el Estado como parte integral del mismo y el gobierno que da forma al Estado, supervisando la administración que moldea su relación⁷³.

3.4 Función Pública de los Consejos de Ciudadanos

El sujeto pasivo de la función administrativa es el ciudadano, el cual organizado debe tener derecho a supervisar a la autoridad⁷⁴, en nuestro caso, no solo organizado, sino creado por la propia autoridad y la voluntad democratizadora del legislador o Asambleísta, es por ello, que el Consejo de Ciudadanos debía supervisar a la autoridad que ejerce la administración organizado de manera temporal, permanente, en Pleno o en grupos de trabajo, desahogando así los asuntos que se acumulaban en cartera de manera cotidiana.

⁷² Kaufman, Arnold. "The Science of Decision Making", World University Library, London, 1974, p. 77

⁷³ Heller, Herman. "Teoría del Estado", Fondo de Cultura Económica, 1942, México, D.F.

⁷⁴ Alessi, Renato. "Instituciones de Derecho Administrativo", Tomo II, Casa Editorial Bosch, Barcelona, España, 1978, p. 434.

Los tipos de grupo recién mencionados, así como sus respectivos Presidentes, eran integrados por el número mismo de miembros que determine el propio Pleno, lo anterior de acuerdo al artículo 122.

De la misma manera, se ha establecido que al menos por mandato de ley, existieron los siguientes grupos de trabajo: Seguridad Pública y Protección Civil; Uso de Suelo; Educación, recreación, deporte y esparcimiento; Limpia y agua potable; Equipamiento Urbano y Gestoría y Quejas.

El carácter público de los Consejos se reflejaba en las sesiones de las Comisiones donde podían participar con voz pero sin voto, representantes de los sectores industrial, comercial, servicios, agrupaciones vecinales y servidores públicos de la Delegación. A este respecto, cabe destacar que ninguna representación democrática puede darse sin la participación de los electores, ya que en este caso, dichas organizaciones lo son, del mismo modo en que no existe forma alguna de participación colectiva en que no se presente un cierto criterio representativo⁷⁵, presente aquí, con voz, pero sin voto, es claro entonces que la misma participación ciudadana, reflejada no solo en votados, sino en votantes, no se agota en las elecciones.

⁷⁵ Merino, Mauricio y Ricoy, Agustín. "La Participación Ciudadana en la Democracia. Prólogo de Agustín Ricoy Saldaña", Cuadernos de Difusión de la Cultura Democrática, IFE, 1995, p.13 y 14.

Seguridad Pública, Servicio de Limpia, Agua Potable, Protección Civil, Atención Social, Servicios Comunitarios y Prestaciones Sociales; Parques y Jardines; Alumbrado Público; Pavimento y Bacheos; Recreación, Deporte y Esparcimiento; Construcción, Rehabilitación y Mejoramiento de la Planta Física, la Cultura y el Deporte; y Mercados son temas que eran tratados cotidianamente por Comisiones Permanentes del Consejo respectivo en cada Delegación.

Los Consejeros Ciudadanos en lo individual podían hacer gestiones ante las Delegaciones, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 129 de la Ley de Participación Ciudadana, en especial para la atención de las necesidades del área vecinal en que habían sido electos.

Correctamente, consideramos, el artículo 129 del Estatuto de Gobierno ordenaba, que si el caso era relativo a la atención de problemas prioritarios con impacto en la previsión de ingresos y gasto público de la Delegación, introducción y mejoramiento de servicios públicos, equipamiento urbano, obras de mejoramiento en general, de vialidad, transporte y seguridad pública, programas culturales, recreativos y deportivos y sobre el programa de acción materia de las Comisiones Metropolitanas de las que forme parte la Delegación, entonces solo podía conocer de todo ellos el Pleno.

Especial atención merece lo relativo a la presentación por parte del Delegado al Consejo de Ciudadanos de los Programas Operativos Anuales de Seguridad Pública y Protección Civil; Uso de Suelo; Educación,

recreación, deporte y esparcimiento; Limpia y agua potable y Equipamiento Urbano, los cuales debían contener al presentarse, el diagnóstico relativo a la materia de que se trate, las acciones y los plazos de ejecución así como las metas a alcanzar con el mismo en la Delegación, con sujeción a previsiones de gasto o presupuesto autorizados por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal⁷⁶.

El artículo 131 sujetaba lo que respecta a los programas Operativos Anuales a lo siguiente:

I. Los programas serán presentados al Pleno del Consejo de Ciudadanos por el Delegado en la sesión de dicho Pleno inmediata posterior a la fecha de publicación del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal. El Delegado hará una explicación de su contenido, del impacto presupuestal y de los beneficios que con su ejecución se generarían a los habitantes de la Delegación;

II. El Pleno del Consejo de Ciudadanos acordará , en la sesión que se refiere la fracción anterior, turnar el programa de trabajo a la comisión correspondiente;

III. La comisión de trabajo deberá presentar el proyecto de acuerdo en la sesión ordinaria del Pleno inmediata posterior a la presentación del mismo, en la que deberá acordarse; y

⁷⁶ Artículo 130 de la Ley de Participación Ciudadana.

IV. De no aprobarse, se continuará aplicando el programa anterior en lo conducente y en su caso, el Delegado dictará las medidas provisionales de carácter general tendientes al ejercicio de las atribuciones o funciones de que se trate. El Delegado formulará adecuaciones y presentará una nueva propuesta dentro de los diez días siguientes al acuerdo de no aprobación, la que para ser rechazada requerirá el voto de las dos terceras partes de los miembros del Consejo de Ciudadanos, de alcanzarse esta mayoría, el Delegado realizará las adecuaciones.”

De igual importancia era la atribución contemplada en la fracción segunda del artículo 129 del Estatuto de Gobierno referida a recibir informes o quejas de los habitantes de la Delegación sobre el comportamiento de los miembros de los cuerpos de seguridad, del Ministerio Público y de los servidores públicos de la Delegación, respecto de actos que presuntamente contravengan las disposiciones que normen la conducta de aquellos.

Sin embargo, se establecía en favor de los Delegados que eran desestimadas las opiniones o información emitida por el Consejo si se producían con fecha posterior al plazo que para tal efecto había establecido la Delegación al presentar su propuesta.⁷⁷

⁷⁷ Artículo 133 de la Ley de Participación Ciudadana.

Asimismo, con base en el análisis de la información y las quejas, podían solicitar, en su caso, al Delegado, la presencia de los servidores públicos, ante una de sus comisiones o su pleno, para efectos de plantearle el *contenido del informe* o queja; en función de la entrevista.

Lo anterior se complementaba con lo dispuesto por el artículo 132 de la Ley de Participación Ciudadana, que establecía que si la información con la que contaba el Consejo era insuficiente para ilustrar su criterio, el Presidente del Consejo solicitaba la comparecencia del servidor público en cuestión en cualquiera de los siguientes casos:

"I. Que la conducta o el acto de que se trate pudiera dar lugar a una contravención grave, a las disposiciones que norman la actuación de los servidores públicos en cuestión; o

II. Cuando la conducta de que se trate presuntamente contravenga en forma frecuente, reiterada o reincidente las disposiciones que norman la actuación del servidor público de que se trate."

Ejercicio claro de una participación ciudadana, se reflejaba en el hecho de que los Consejos podían otorgar estímulos y reconocimientos a los servidores públicos que a su juicio hubiesen contribuido con su actividad al beneficio de la Delegación.

Es muy importante hacer énfasis en que los extintos artículos que van del 141 al 143 de la Ley de la materia, regulaban las causas de separación o remoción de los Consejeros Ciudadanos; Inasistir injustificada y consecutivamente a más de tres sesiones del Pleno, lucrar o pretender lucrar en ejercicio de sus funciones⁷⁸, incumplir en sus funciones y dejar de cumplir con cualquiera de los requisitos para ser Consejero Ciudadano. Durante los debates legislativos de la materia, se determinó incluir esto, en especial porque los Consejeros Ciudadanos participaban en el proceso de aprobación de los Programas Operativos Anuales en materia de uso de suelo, siempre que no se opusieran al Plan de Desarrollo Urbano de la Ciudad de México, que implementa y propone la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Departamento del Distrito Federal.

Como la práctica legislativa lo señala, en caso de separación, remoción o renuncia de algún Consejero, se llamaba al suplente respectivo.

⁷⁸ Versiones Estenográficas de la Asamblea de Representantes en Junio de 1995.

4. DESAPARICION DE LOS CONSEJOS DE CIUDADANOS EN EL DISTRITO FEDERAL

4.1 Consideraciones Jurídicas

La Jornada Electoral del 12 de Noviembre de 1995 para la primera elección de Consejeros Ciudadanos, como hemos mencionado, se caracterizó por un rechazo generalizado de la ciudadanía, reflejado en el abstencionismo y una falta de credibilidad en el proceso.

La Mesa para la Reforma Política del Distrito Federal, inmersa en la Reforma convocada por el Presidente de la República a nivel nacional, estaba por reanudarse, en septiembre de 1995, a dos meses de la elección de los Consejeros, tanto el Partido Acción Nacional, como el de la Revolución Democrática declaraban no estar en condiciones de volver a la Mesa de las Discusiones, ya que existía desconfianza en la determinación y voluntad política del Partido Revolucionario Institucional y en el gobierno, encabezado en el Distrito Federal por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, Lic. Oscar Espinosa Villarreal y el Secretario de Gobierno, Lic. Jesús Salazar Toledano.

Un mes después, Acción Nacional hacía patente su intención de reanudar el diálogo condicionado a cinco puntos:

- a) Voluntad política que propiciara bases de respeto para el trabajo de la oposición;
- b) Respeto a la legalidad y limpieza en la elección de Consejeros Ciudadanos;
- c) Ratificación de los consensos de la primera etapa del diálogo;
- d) Resolución positiva del recurso planteado ante la Suprema Corte en lo relativo a la inconstitucionalidad en la elección de Consejeros; y
- e) Un espacio paralelo a las mesas, en las que los partidos pudieran canalizar al gobierno problemas surgidos de las propias mesas de diálogo.

En octubre, el Departamento del Distrito Federal turnó a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal su proyecto de acuerdo político.

En ese documento se sugirió crear una instancia paralela para tramitar, plantear, y procurar soluciones viables a los problemas, que sin tener relación directa con la Reforma Política, pudiera interferir con los vínculos de entendimiento entre gobierno y el resto de los actores políticos, lo anterior, constituía una alusión directa a la figura de los Consejeros

Ciudadanos. Este acuerdo formalizaba las pláticas entre gobierno y partidos.

En este marco, se creó una Comisión Plural Ejecutiva formada por tres miembros de cada partido (*Dirigentes o Asambleístas*), la *Secretaría de Gobernación* y el Departamento del Distrito Federal, también con tres representantes.

Por su parte los legisladores en la Cámara de Diputados, acordaron que la discusión de la reforma se trataría directamente por las dirigencias locales de los partidos y el Departamento del Distrito Federal.

Entre las diversas propuestas de los tres partidos políticos principales involucrados en la Reforma, se contenía ya, la desaparición de los Consejos de Ciudadanos y con esto se condenaba su efímera existencia.

El Partido Acción Nacional propuso su inmediata desaparición y creación de Cabildos en su lugar, en nuestra opinión, jurídicamente inviable, tal como hemos mencionado en el Segundo Capítulo de esta Tesis, por su parte el Partido de la Revolución Democrática proponía su desaparición inmediata también, sin una propuesta específica, pretendiendo ampliar las formas de participación ciudadana de alguna manera distinta, el Partido Revolucionario Institucional aceptaba la desaparición de los Consejos y tampoco proponía soluciones alternativas, sin embargo, avalaba su

extinción presionado por los partidos de oposición y sin ningún sustento de justificación ante el supuesto fracaso de la elección de los mismos.

Los partidos de oposición, incluyendo al Verde Ecologista de México, el cual por cierto solo obtuvo dos áreas vecinales en la elección de Consejeros, solicitaron que la elección de 1995 fuera la primera y la última elección de los Consejos de Ciudadanos.

A través del diálogo y la presión, se logró consenso, por lo que el Estatuto de Gobierno fue reformado de acuerdo al Decreto enviado por el Ejecutivo Federal.

“Artículos Transitorios del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;

Primero.- Las reformas a que se refiere el presente Decreto entrarán en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial e la Federación, con las particularidades que se establecen en las disposiciones transitorias de cada uno de los artículos de este Decreto.

Segundo.- Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto.

Tercero.- El seis de julio de 1997 se elegirán, para el Distrito Federal, exclusivamente el Jefe de Gobierno y los Diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

Se derogan todos los artículos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal referidos a la Elección de los Consejeros Ciudadanos.

Las normas que regulan las funciones sustantivas de los actuales Consejeros Ciudadanos establecidas en los ordenamientos vigentes, seguirán aplicándose hasta la terminación del período para el que fueron electos.

Con base en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa expedirá las disposiciones relativas a la participación ciudadana en el Distrito Federal.”

Con el Estatuto de Gobierno reformado por la Cámara de Diputados, la Ley de Participación Ciudadana promulgada en Junio de 1995 por la Asamblea de Representantes, en lo relativo a los Consejeros Ciudadanos, pasaba a la historia, cerrando parlamentaria y jurídicamente un capítulo trágico, por incomprendido, de la transición y consolidación democrática del Distrito Federal.

Las reformas constitucionales en materia electoral y del Distrito Federal aprobadas por el Poder Constituyente Permanente en agosto de 1996, contienen elementos de valor significativo para el desarrollo de la democracia electoral mexicana y que definitivamente cristalizaron en la nueva composición plural de nuestra Cámara de Diputados, sin embargo entre los sacrificios, se encuentran los Consejos de Ciudadanos.

A decir del Ejecutivo la iniciativa se sustentó, como ciertamente lo fue, en *una intensa consulta entre todos los partidos políticos representados en el H. Congreso de la Unión, para reglamentar las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de agosto de 1996.*

Por último, respecto a las formas de participación ciudadana que se estipula se legislarán para su aplicación, tal como expresa el Decreto, cabe mencionar que el retraso en la emisión de una figura que sustituya a los Consejos, aunado francamente a la espera del resultado de la primera elección de Jefe de Gobierno que resultó adversa al Revolucionario Institucional, de acuerdo a la exposición de motivos de la iniciativa de modificación al Estatuto de Gobierno, derivado de las Reformas Constitucionales, se justifica que debido a que la elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y la elección indirecta de los titulares de las nuevas demarcaciones, implican una redistribución de funciones y responsabilidades, "aún no se cuenta con los elementos necesarios para definir las formas de participación ciudadana en esta nueva estructura. Es

por ello que el artículo tercero transitorio de este decreto, contempla la derogación de las disposiciones del Estatuto de Gobierno referentes a los Consejeros Ciudadanos y establece que los actuales Consejeros que integran los Consejos de Ciudadanos continúen en sus funciones hasta el tercer sábado de agosto de 1997⁷⁹.

Después de su bizarro nacimiento y efímera vida, en lo anteriormente expresado encontramos la justificación política y legal de la desaparición de los Consejos de Ciudadanos.

En el espíritu de que los habitantes del Distrito Federal tengan acceso al Gobierno de la Ciudad, así como participación amplia y directa en la búsqueda de soluciones a aplicar en su comunidad, estamos ciertos que los Consejos de Ciudadanos eran la opción como órgano colegiado, realmente ciudadanizado, que representara a los vecinos en su propia comunidad.

4.2 Implicaciones de Carácter Político y Social

México ha vivido en los últimos años una situación política y social que nos ha mostrado la necesidad de profundizar los cambios democráticos que la

⁷⁹ Exposición de motivos. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

sociedad reclama. En el Distrito Federal, como quizá en ninguna otra parte del país, los problemas económicos, sociales y políticos se manifiestan con especial agudeza, dada su condición de centro histórico, político y sede de los Poderes de la Unión.

Además, las dimensiones del Distrito Federal y la complejidad de su *conformación social* dificultan la solución a los diversos problemas que aquejan a la población.

Tal parece que la figura que entregaba corresponsabilidad de gobierno a la ciudadanía no fue aplicada correctamente por el gobierno; ni fue concebida correctamente por el Partido Revolucionario Institucional, quién aprobó mayoritariamente en la Asamblea de Representantes su forma de elección; ni aprobada nunca por los Partidos de Oposición, los cuales al ver la imposibilidad de postular candidatos rechazaron esta importantísima figura, aún cuando, como hemos observado, la idea original surgió alguna vez del Partido de la Revolución Democrática; ni por los Ciudadanos, los cuales rechazaron una nueva figura de representación al manifestarse un altísimo abstencionismo para su elección, la ciudadanía, *contrario sensu* al propio espíritu de la Ley de Participación Ciudadana, observaron, en medio de la peor crisis económica de los tiempos recientes, una politización del proceso, inmerso en una Reforma Política, en la cual el Partido en el poder mostró excesos, a los que la oposición contestó con "castigos" al separarse de las Mesas de Diálogo; y por último y más grave, los propios ciudadanos electos como Consejeros Ciudadanos, se convirtieron, en su

mayoría, en rehenes de los Partidos y de la circunstancia, mas allá de su deber ante el electorado.

Con los años, Otero nos regala otra fórmula, de sentido más social que jurídico, que creemos correcto aplicar como lapidaria en las consideraciones políticas y sociales sobre la desaparición de los Consejeros Ciudadanos: "Cuando los hombres que hacen el papel de actores en el drama social y político, se esfuerzan para bien o para mal por dar vida al papel que desempeñan y lo expresan de una u otra manera, dejando siempre intacto el fondo, creen que todo depende de sus débiles manos, y en su lógica apasionada refieren los grandes efectos a las causas más pequeñas. Entre tanto los sucesos marchan, pasan las generaciones unas a otras y con ellas sus errores y preocupaciones, y cuando la historia de todo un pueblo pasa al dominio de los que le han seguido, el hombre pensador descubre allí al enlace de los grandes hechos y al fin, comprende las causas inmutables de todo lo que los hombres atribuían a un suceso, el valor de un personaje o las intrigas de un partido" ⁸⁰.

Casi en el mismo sentido, Bertrand Russell comenta "La democracia fue concebida para conciliar al gobierno con la libertad y la ciudadanía. Creo firmemente en la democracia como la mejor forma de gobierno de que puedan disfrutar quienes tengan tolerancia y el dominio propio requerido

⁸⁰ Otero, Mariano. "Ensayo sobre el verdadero estado de la cuestión social y política que se agita en la República Mexicana", Ignacio Cumplido Impresor, México, 1842. Pp. 28-29

para hacerla prosperar. Pero los partidarios de la democracia cometen un error si creen que puede ser aplicada en países en los que el ciudadano medio no ha tenido preparación en el juego de saber dar y saber recibir golpes, que en la democracia es indispensable”⁸¹, ciertamente, los capitalinos nunca hemos dado “golpes”, solo recibido, por lo que, a decir del filósofo inglés, estamos naciendo a nuestra democracia, no solo consolidándola. En este marco social y político tan incipiente, es fácil entender también el rechazo y falta de entendimiento sobre los Consejos de Ciudadanos, por parte de todos los actores.

Observando la actuación de todos los actores entorno a los Consejos de Ciudadanos, es claro que “no sirve de nada tratar de razonar con un entusiasta; ningún hombre acepta, ni quiere saber los defectos de su amante; ni un iluminado tolera que se razone sobre su causa. Por eso, precisamente por eso suele ser difícil el llevar la política por caminos razonables”.⁸² A un caprichoso nacimiento, una caprichosa desaparición.

No debemos olvidar que “la representación ciudadana moderna refleja una transformación histórica fundamental y es en ese punto donde comienza a

⁸¹ Citado en Montenegro, Walter. “Introducción a las Doctrinas Político Económicas, Fondo de Cultura Económica, México, 3ra. De. 1993, pp 82.

⁸² Voltaire citado por Escalante, Fernando. “Temperamento y Política” en Revista Nueva; Política, Sociedad y Democracia, Instituto de Capacitación y Desarrollo Político A.C., No 1, Vol. 1, Septiembre de 1997.

plantearse la separación, y al mismo tiempo, la convivencia entre las ideas de representación política y participación ciudadana⁸³.

4.3 Perspectivas sobre la Representación Vecinal y Ciudadana

Los partidos contribuyen a la democracia, no la consolidan. “Los gobernantes autoritarios claman hablar en nombre de la gente y de interpretar su verdadera voluntad democrática, mientras los defensores de la democracia participativa esperan una extensión de las tradicionales formas de representación. Durante este tiempo, el gran tamaño de la organización política necesita representantes ciudadanos, más que, democracia directa, en especial, ya que el gobierno “De la Gente” no puede ser un gobierno sin la mediación y decisión “de la gente”, ¿ Como hacer posible entonces el gobierno para “la gente” ?⁸⁴

La Participación Ciudadana implica la combinación entre un ambiente político anhelosamente democrático y la voluntad individual de los ciudadanos por participar.

El éxito la figura de los Consejeros Ciudadanos dependía en gran medida de el desarrollo de una sociedad democrática de plena participación,

⁸³ Sartori, Giovanni. “Elementos de Teoría Política”, Alianza Editorial, Madrid, España, 1992, p. 230.

⁸⁴ Pomper, Gerald M. “Concepts of Political Parties”, en Journal of Theoretical Politics, 1992, PP. 143-144. New York, USA

autogestionada y vigilante, compuesta por seres libres, iguales y creativos, que dejen de ser objetos e instrumentos pasivos de la historia de la Ciudad de México, tanto por la intervención del gobierno en su actuar, como de los partidos políticos en su intervención, compartiendo racionalidad, libertad y sobre todo corresponsabilidad en las acciones de gobierno.

La mayor parte de los ciudadanos de cualquier sociedad política no responden a la clásica prescripción democrática, según la cual, deben estar interesados, informados y activos en cuestiones públicas, mas aun cuando la experiencia arrojada en México, asocia a los actos de gobierno *con corrupción y crisis económica*.

Corresponderá a la II Asamblea Legislativa, de mayoría del Partido de la Revolución Democrática, que entró en funciones el 17 de Septiembre de 1997 el manifestarse por nuevas formas de participación ciudadana, concebimos imposible que los Consejeros Ciudadanos se reinstalen en un futuro cercano, pero es importante resaltar que los legisladores tendrán que gestar figuras de la misma índole, una Ciudad como la nuestra no puede ser excluida de una democracia participativa, símbolo inequívoco de un desarrollo democrático moderno y consolidado. Los habitantes de la Ciudad de México no podemos tolerar en convertirnos en felices poseedores de una democracia en la que seamos sujetos pasivos de la misma.

En 1994, el entonces Candidato a la Presidencia de la República por el Revolucionario Institucional, Dr. Ernesto Zedillo declaraba animosamente su proyecto al respecto: "Debemos fomentar una mucho mayor (sic) participación en los asuntos de gobierno, en la medida en que haya una participación mas amplia de la sociedad en las cuestiones que atañen su vida cotidiana, estaremos asegurándonos de que hay mecanismos cotidianos de supervisión, evaluación y seguimiento de la acción gubernamental. Vamos a construir una democracia desde la base de la ciudad. Vamos a trabajar para que cada ciudadano sea escuchado ahí donde están las deficiencias, las irregularidades y con frecuencia la corrupción, las trabas que deterioran su forma de vida. Los habitantes del D.F. exigen mas pues lo merecen, los hombres y las mujeres del D.F. quieren participar y decidir ahí, en sus zonas de residencia, ahí donde viven las carencias cotidianas. Vamos a cimentar un gobierno democrático en la ciudad para que en cada delegación sus habitantes estén presentes y participen en las decisiones que afectan su vida..."⁸⁵ .

Hoy, cuando ha transcurrido la mitad de su gestión como Jefe de Estado y de Gobierno, se han creado figuras como los Consejos de Ciudadanos y se han desaparecido y esa propuesta de campaña no encuentra ni eco, ni solución aun, a mas de tres años de su declaración, seguimos buscando los capitalinos un cauce ciudadano.

⁸⁵ Zedillo, Ernesto. "Una Propuesta de Campaña; El que y el como de la acción de gobierno", Coordinación General de Campaña, México, D.F., 1994. Discurso pronunciado ante la Dirigencia del PRI del DF, realizado en el Salón "Alfonso Reyes" del Comité Ejecutivo Nacional.

Tal como se desprendió del Acuerdo y de las Reformas al Estatuto de Gobierno, los Asambleístas de la pasada legislatura no formularon ningún proyecto alternativo, ni los Partidos Políticos propusieron.

Es incluso dudable que la figura de los Jefes de Manzana y Asociaciones de Residentes sobrevivan a la nueva legislatura de la Asamblea, es así que la figura de los Consejos de Ciudadanos, tan institucionalizados en las democracias mas desarrolladas fue desaparecida y difícilmente se escucharán voces sobre su reinstalación en el futuro.

En septiembre de 1997, el Lic. Manuel Aguilera Gómez, Presidente del Comité Directivo del Partido Revolucionario Institucional en el Distrito Federal y Ex-Jefe del Departamento del Distrito Federal durante la gestión del último Consejo Consultivo, instaló formalmente los trabajos de los denominados Consejos Delegacionales de Participación Ciudadana y Vecinal, con la intención de "llenar el vacío de participación ciudadana que causó la desaparición de la figura de los Consejos de Ciudadanos y encausar, aunque no por mandato de Ley, una corresponsabilidad en las acciones de gobierno con la ciudadanía"⁸⁶.

Incluso, durante la Sesión de Instalación de la Asamblea Legislativa el 17 de Septiembre, se escucharon voces en el sentido de que "los Consejeros Ciudadanos fueron excluidos equivocadamente de la última reforma

⁸⁶ Periódico Reforma, 20 de septiembre de 1997.

política. Esta situación debe ser reconsiderada ya que más que desaparecerlos, hay que reconocerlos como servidores públicos y aumentar sus atribuciones, con el fin de que la participación ciudadana sea accesible a los habitantes de la Ciudad de México".⁸⁷

El gobierno de la Ciudad en voz del último Regente, Lic. Oscar Espinosa Villarreal, aceptaba veladamente ese error al expresar en la misma tribuna "En relación a la Participación Ciudadana, los Consejos de Ciudadanos me parecían un esquema razonablemente bueno, sin embargo, aparentemente no fue así para todos, no todos pensaron igual..."⁸⁸

Es evidente, que los habitantes, los ciudadanos del Distrito Federal, no contamos con un medio de participación directa en las acciones de gobierno, ni con un cauce que vele por los intereses en nuestro entorno geográfico y cotidiano.

⁸⁷ Discurso de José Narro Céspedes, Asambleísta del Partido del Trabajo. Versión Estenográfica de la Sesión de Instalación de la II Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 17 de Septiembre de 1997.

⁸⁸ Oscar Espinosa Villarreal. Informe de su último año de Gobierno. Versión Estenográfica de la Sesión de Instalación de la II Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 17 de Septiembre de 1997.

5. EL CONSEJO DE CIUDADANOS COMO ORGANO PÚBLICO DE REPRESENTACIÓN CIUDADANA EN ALGUNOS PAÍSES EXTRANJEROS

La participación ciudadana se genera en todo el mundo, en especial, debido a su carácter vinculante de los gobernados y gobernantes, específicamente considerando como actividad universal el gobierno y como participación ciudadana aquellas actividades legales emprendidas por ciudadanos, que están directamente encaminadas a influir en la *selección de los gobernantes y/o en las acciones tomadas por ellos*⁸⁹.

El ciudadano de nuestros días está lejos de la obediencia obligada que caracterizó a las poblaciones del mundo durante prácticamente toda la historia⁹⁰.

Aún sin ser Capital de Estados Unidos la importancia de Nueva York como Ciudad, es notoria, razón por la cual, en este trabajo hemos considerado adecuado hacer el análisis comparativo, más aún tomando en cuenta que Nueva York es la tercera Ciudad más poblada del continente Americano, antecedida por Sao Paolo en Brasil y el Distrito Federal en los Estados Unidos Mexicanos.

⁸⁹ Verba, Sidney, Et Al. "Participation and Political Equality. A Seven Nation Comparison", University of Chicago Press, 1978, p. 46.

⁹⁰ Op. Cit. 54, p. 43

Nueva York, es la capital económica de Estados Unidos al igual que el Distrito Federal lo es de la República Mexicana, incluyendo por supuesto los principales sectores financieros, la Bolsa de Valores y centrales bancarias, asimismo, concentra de manera importante las comunicaciones del país, fungiendo como sede de las cadenas más importantes de comunicación masiva, es sede también de 40 de las 100 compañías corporativas más importantes de la Unión Americana⁹¹ y por último, es el centro turístico que más genera ingresos en todo Estados Unidos, visitado actualmente por más de 18 millones de personas anualmente.

Las razones anteriormente descritas nos han convencido de que la situación estratégica de Nueva York como ciudad en el entorno Estadounidense, permiten profundizar el análisis de las diferencias que presentan el Distrito Federal y esa Ciudad, en especial en lo referente a sus sistemas de participación democrática, específicamente la vecinal.

Asimismo, hemos seleccionado la Ciudad de Barcelona, en primer lugar, por ser una Ciudad que también sin ser Capital de España, concentra mayor número de instituciones democráticas al formarse de ciudadanos que reconociéndose españoles, tienen una cultura diversa y regionalista que se fusiona a la España conservadora, manteniendo rasgos dinámicos y de una importancia mundial preponderante.

⁹¹ New York City Economic Resource Profile, 1989, U. S. Impressions, INC, Stony Point, New York, U.S.A.

Comprobación de su importancia lo forma el hecho de que fue la primer concentración urbana en la península Ibérica que planeó el proceso de descentralización a fin de pretender fusionarse a la Comunidad Europea⁹², donde hablar de Democracia es en un sentido amplio siempre.

Es de la misma manera, el cuarto centro turístico de Europa Occidental⁹³ y por lo tanto generador básico de divisas para España, situación que tampoco ha podido erradicar la pobreza, la marginación y la inequitativa distribución de la riqueza.

La última razón por la cual escogimos Barcelona, pero no la menos importante, es el hecho de que España es el único país de habla hispana en Europa y cuyos vínculos históricos no dejarán de existir con México por razones de un pasado compartido y que en algún momento de la historia fue un proyecto de vida común.

La tercera Ciudad seleccionada para este análisis es París, cuna indiscutible de la idea occidental republicana de democracia y por ende también de la participación ciudadana mas primigenia y actualmente avanzada del mundo.

⁹² "Summit of Major Cities in the World 1995", Secretariat. United Nations, 1995

⁹³ Idem

Berlín es la capital financiera europea y ha soportado el peso de la Unión Europea en todos los sentidos, absorbiendo las diferencias en los ingresos de los Estados miembros, sacrificando su desarrollo económico en aras de la integración y sin embargo su tradición democrática data de tiempos inmemoriales, con la terrible excepción de la dictadura nacionalista que orilló a la Segunda Guerra Mundial.

Aun con lo anteriormente expuesto, Berlín es de las Ciudades en el mundo que más violencia urbana tiene, contando con grupos de presión extremadamente fuertes, entre lo que destacan los grupos Radicales de Juventudes Neonazis y de extrema izquierda, que son proclives a la violencia pública y discriminación racial, en especial con aquellos provenientes de Turquía y otros países de la Europa oriental, cuyos migrantes han buscado en Alemania una nueva vida, situación que ha levantado ya protesta formal por parte de varios gobiernos contra Alemania y por tanto, hacen difícil su gobierno, su administración, su convivencia social y su participación ciudadana, aunque no por ello deja de ser de las más vanguardistas en el orbe.

Respecto al Distrito Federal, cabe recordar que "la gran ciudad latinoamericana se caracteriza por la violencia y el desorden en su expansión demográfica y física. Crece irregularmente, se hipertrofia sin dirección, combina la excesiva densidad con la falta de verdaderos centros de estructura e identidad. La dispersión refuerza el continuo aumento de

los costos en bienes y servicios por persona atendida”, aunado lo anterior a la *transición democrática* que estamos viviendo, caracteriza de manera contrastante las necesidades a atender por el conjunto de los extintos Consejeros Ciudadanos respecto a aquellos existentes en ciudades de Europa y Estados Unidos⁹⁴, donde la figura es avalada por la sociedad civil, los Partidos Políticos y el propio gobierno, en estas ciudades se entiende claramente el papel de esta figura como vínculo de corresponsabilidad en las acciones de gobierno y una de las formas mas contundentes de la democracia, situación que creemos, en nuestro país y en nuestra ciudad, no fue entendida por los protagonistas de la Reforma Política.

Asimismo, es importante destacar, que en Estados Unidos, donde la pobreza, la recesión económica, el *deterioro habitacional*, la baja calidad de vida para las grandes mayorías y los estallidos de violencia a principios de los noventa se consideraron efectos del modelo neoliberal, que en el plano económico *desmanteló al Estado Benefactor*, éste último, consolidado en los primeros tiempos de la posguerra en los países de Europa Occidental y Estados Unidos, actuó como principal mecanismo de distribución de bienes y servicios urbanos y sustentó la creación de la participación de la ciudadanía⁹⁵, situación que por supuesto no se gestó en las urbes latinoamericanas en el mismo sentido ni en la misma amplitud.

⁹⁴ Op. Cit. 42. p. 154.

⁹⁵ Op. Cit. 40. P. 11

Arroje este análisis comparativo, la eficacia de la participación ciudadana y la democracia en el orden domestico e internacional, a fin de que pretensiosamente figuras como los Consejos de Ciudadanos del Distrito Federal, no sean creadas y desaparecidas por el capricho político de los grupos que buscan el poder.

5.1 Nueva York

Estados Unidos es una república presidencial federal conformada en la actualidad por cincuenta estados y varios estados libres y asociados. La Constitución vigente fue promulgada en 1789 y ha sido enmendada o reformada en 26 ocasiones posteriores, las primeras diez enmiendas son relativas a los derechos del ciudadano frente al Estado. La estructura del gobierno esta determinada por una estricta división de poderes, que a diferencia de nuestro país siempre se ha respetado.

Por su parte los Estados parte de la federación gozan de real autonomía política y administrativa y este esquema se refleja en el nivel de Ciudad y Condado. Esta soberanía local quedó plasmada y entendida por los estadounidenses desde las primeras etapas de la democracia norteamericana, en 1816 Thomas Jefferson, uno de los ideólogos de la Democracia de los Estados Unidos, escribía: "Se dejará encargado al

gobierno nacional, de la defensa nacional y de sus relaciones exteriores; a los gobiernos de los Estados de los derechos civiles y sus leyes; a los condados los asuntos locales y de administración que les correspondan y a cada distrito encauzar los intereses dentro de él. Todo será realizado de la mejor manera al dividir y subdividir esas repúblicas, responsabilizando a sus habitantes y al descender de lo gran nacional a lo largo de todas sus subordinaciones hasta terminar en la administración por cada hombre de su propia granja, supervisando a quien debe cuidarlo y protegerlo a él y al poner bajo cada quien lo que su propia vista pueda vigilar”⁹⁶.

El sistema político estadounidense ha exhibido durante toda su historia una estabilidad casi absoluta, profunda diferencia en su grado de avance democrática con respecto a nuestro país, desde 1788 se han celebrado cada cuatro años elecciones para renovar al Congreso y la Presidencia, en este sentido, una característica que siempre ha distinguido a los ciudadanos estadounidenses y su democracia es “el ejercicio pleno de sus derechos, que aún en el siglo de las luces, era una simple aspiración en los países europeos mas ilustrados...”⁹⁷.

En este marco histórico y político, con el paso de los años, Nueva York, en su calidad de principal puerto de la costa Este, se consolidó y fue atrayendo miles de inmigrantes que fueron conformando la estructura

⁹⁶ Greenberg S, Edward. “The American Political System: A Radical Approach,” Winthrop Publishers Inc., Cambridge, Massachusetts, USA, 1977, pp. 317

⁹⁷ Zoraida, Josefina y Meyer, Lorenzo. “México frente a Estados Unidos (Un ensayo histórico, 1776 - 1993), Tercera Edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pág. 19.

La ciudad que según el censo de 1990 cuenta con 7,322,564 habitantes, menos de la mitad que el Distrito Federal¹⁰¹, aun cuando la zona conurbada de la Ciudad alcanza los 18 millones de habitantes¹⁰², se encuentra dividida en cinco Boroughs, a saber: Manhattan (1,487,536), Queens (1,951,598), Brooklyn (2,300,664), Staten Island (387,000) y el Bronx (1,203,789).

Los Boroughs antes denominados Condados como en todo el resto de los Estados Unidos, fueron integrados en un solo municipio en 1898.

El Charter de la Ciudad ha conferido en distintas épocas mayor o menor poder a las diferentes autoridades, a principios de siglo, la autoridad de los presidentes de los Boroughs era legislativa, en la actualidad es completamente ejecutiva y de supervisión, asimismo, el Consejo de Ciudadanos es hoy más poderoso y la Alcaldía está sujeta a distintos mecanismos de escrutinio y frenos de poder.

La última revisión al Charter en 1981, restó poder al Alcalde y la obligó a rendir mayores cuentas a la población, se establecieron nuevos Comités, entre ellos, el de Conflictos de Interés (Ética), se amplió el Consejo de 34 a 51 Consejeros, se establecieron nuevos mecanismos para el examen de

¹⁰¹ Op. Cit. 71, p. 70

¹⁰² New York State 1994 Statistical Yearbook

propuestas para cambio de uso de suelo y nuevas reglas en las licitaciones públicas.

Respecto al gobierno, cada cuatro años, los ciudadanos de Nueva York eligen a tres funcionarios; el Alcalde, el Presidente del Consejo de la Ciudad y el Contralor, lo mismo que un Presidente para cada uno de los cinco Boroughs y 51 Consejeros. Todos realizan sus funciones al mismo tiempo, pero independientes entre sí.

El poder ejecutivo lo detenta la Alcaldía, representada por un Alcalde, que en la actualidad es el italo-norteamericano Rudolph Giuliani, electo cada cuatro años, tiene bajo su mandato directo a más de 250,000 personas divididas en 40 grupos de trabajo u oficinas administrativas, denominadas comisiones, agencias o juntas.

Las funciones del Alcalde son, de acuerdo a la "New York City Charter": Responsable del suministro de servicios para la población, es responsable también de la elaboración del presupuesto de la Ciudad y debe diseñar la estrategia de desarrollo de Nueva York.

Sin embargo, tiene contrapesos de poder muy fuertes, aun cuando puede vetar una iniciativa de Ley del Consejo de Ciudadanos, sus iniciativas pueden también ser invalidadas por el voto de las dos terceras partes del Consejo.

Como es notorio, las funciones del Consejo son también de carácter legislativo, a diferencia del Distrito Federal, en que además, no tiene relación directa con el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Las agencias de la Alcaldía, son responsables de asuntos de índole Administrativo, de Asuntos Culturales, de Educación, de Medio Ambiente, de Igualdad de Oportunidades, de Finanzas, de Vivienda, de Salud, de Servicios Legales, de Esparcimiento, de Servicios Sociales, Transporte, Servicios Uniformados, Servicios Correccionales, Comisión de Planificación de la Ciudad, Comisión de Asistencia a Votantes, Junta de Políticas de Procuración, Comisión de Distritación, Junta de Financiamiento a Campañas Políticas, Junta de Conflicto de Intereses, Comisión de Información Pública, Junta de Supervisión a Contratistas, Oficina Independiente del Presupuesto y un Comité de Auditoría.

Todas son supervisadas en su actuación por el Consejo de Ciudadanos, el cual además tiene la facultad de convocar a una comparecencia a cualquiera de sus titulares previa notificación al Alcalde.

Otra figura que se elige democráticamente, la constituye el Contralor de la Ciudad, electo cada 4 años por los votantes de toda la Ciudad, es el principal responsable de la supervisión, mediante auditorías, de las finanzas de Nueva York, tiene la obligación de informar al Alcalde y al Consejo de Ciudadanos del estado que guardan las finanzas de cualquier agencia que opere con fondos públicos.

De la misma manera, otra figura representativa y metropolitana la conforman los Presidentes de los Boroughs, los cuales aseguran que el suministro de los servicios que se llevan a cabo por las diversas agencias sea adecuado, pueden solicitar que se cambie la provisión de los mismos y sus mecanismos de operación si no funcionan adecuadamente, asimismo, revisan el suministro de servicios provistos por contratistas y recomiendan la modificación o terminación de los contratos. En el Distrito Federal, una función similar la realizan los Consejos de Ciudadanos y no los Presidentes de Asociaciones de Residentes como en el caso Neoyorquino.

Estos Presidentes de Asociaciones de Residentes son autónomos de la Alcaldía, ya que son electos dentro de su jurisdicción únicamente, esto les confiere poder y legitimidad en sus negociaciones con el Alcalde, situación que no se presenta en la democracia participativa naciente en el Distrito Federal, ya que no negocian directamente con el Jefe del Gobierno capitalino, mas bien lo hacen con el Consejo de Ciudadanos.

También deben diseñar las estrategias de desarrollo de sus jurisdicciones y trabajan estrechamente con la Comisión de Planificación de la Ciudad, lo cual realiza en la Capital Mexicana el Consejo al supervisar el programa de Uso de Suelo en concordancia con lo establecido en el programa Integral de Desarrollo Urbano de la Ciudad de México.

Como hemos reiterado, el Consejo de Ciudadanos en Nueva York realiza tareas de orden legislativo y está constituido por 51 Consejeros y un Presidente, éstos últimos representan igual número de distritos electorales, conformados para representar adecuadamente a las minorías, a diferencia de las áreas vecinales en México.

Un hecho plenamente analogable, lo constituye la representación de minorías que en el caso de las áreas vecinales, se determinaron con base en factores de orden cultural y social del entorno geográfico. Las reuniones son abiertas al público y los residentes tienen derecho a participar, al igual que en el Consejo de Ciudadanos en nuestra Capital.

El Consejo de la Ciudad sanciona las leyes, determina la tasa que se aplica a los impuestos prediales y puede establecer nuevos impuestos si lo aprueba la legislatura estatal y tiene que aprobar el presupuesto de cada área correspondiente de la Ciudad, asunto en el cual, por supuesto está muy lejano el Consejo de Ciudadanos del Distrito Federal. Sin embargo, no puede proponer modificaciones al presupuesto, solo elaborar estimados del impacto fiscal y económico de las mismas.

El Consejero es el representante más cercano a la población y mantiene una oficina en el área donde fue electo. Es posible pensar que por sus funciones el Consejo Neoyorquino está más homologado a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, sin embargo, dista mucho de ejercer

las funciones del órgano citado¹⁰³, amén de ser reconocido como uno de los valuartes de la participación ciudadana en la Ciudad y por tanto sustento de la democracia participativa en esa importante Ciudad de la costa este de los Estados Unidos, cabe recordar que existe en el Estado de Nueva York una legislatura, por lo que es claro el carácter de Consejo de Ciudadanos, con amplísimas facultades, de lo cual distaban mucho las otorgadas al creado en la Ciudad de México.

En un último comentario, es importante destacar un rasgo sumamente característico de la democracia y la participación ciudadana desde el nacimiento de los Estados Unidos de América. A diferencia de los pueblos europeos y los nacientes Estados independientes de América Latina en la época de la independencia norteamericana, en los cuales, la existencia política y la participación comenzaba en los estratos sociales superiores y de allí emanaba hacia abajo, en los Estados Unidos, por el contrario, se puede considerar que los ciudadanos se organizaron antes que los condados y los municipios, éstos antes de los estados o provincias y los estados o provincias antes que la Unión, los Estados Unidos de América nacieron, se fortalecieron y consolidaron gracias a la participación ciudadana.

¹⁰³ Mas aun después de las modificaciones promovidas por la actual administración y aprobadas en el seno del Congreso de la Unión en el pasado reciente.

5.2 Barcelona

Con la aprobación de la Constitución por referéndum el 6 de diciembre de 1978 y con su promulgación el día 29 del mismo mes, culminó formalmente la transición política en España e inició un período llamado de consolidación democrática, al que llegaron los españoles tras varios siglos de Imperio, fallidas repúblicas, el autoritarismo franquista y el parlamentarismo actual. A lo largo de la transición, incluido el proceso constituyente "la palabra clave fue consenso. Si en algo coinciden todos los estudiosos de ese singular fenómeno político es precisamente en eso: en la capacidad de todas las fuerzas políticas presentes en la transición para articular los consensos que, no obstante las enormes dificultades y diferencias, permitieron a una nación pasar de un régimen dictatorial a un régimen democrático a la altura de la más democrática tradición occidental".¹⁰⁴ Ese fenómeno extraordinario concluyó con esta nueva Constitución que supuso la ruptura de un régimen y su legalidad, que habían prevalecido por cuatro décadas sobre un pueblo que expresó inequívocamente, llegado el momento de cambio, su firme convicción de libertad.

¹⁰⁴ Aguirre Pedro, Et Al. "Sistemas Políticos, Partidos y Elecciones", pp. 143, Instituto de Estudios para la Transición Democrática A.C., México, 1993.

El Rey Juan Carlos, hombre imprescindible y actor clave de la transición, manifestó puntualmente lo que debía ser la nueva Constitución al inaugurar las Cortes surgidas de las elecciones de 1977 "La Corona desea - y cree interpretar las aspiraciones de las Cortes - una Constitución que dé cabida a todas las peculiaridades de nuestro pueblo y garantice sus derechos históricos y actuales"¹⁰⁵

El proceso de consolidación democrática en España hace 20 años, nos recuerda invariablemente el momento que viven los Estados Unidos Mexicanos, baste mencionar a Luis Paniagua en un discurso de 1978 refiriéndose al momento histórico de España para entender la similitud: "La transición se funda principalmente en los acuerdos a que llegan las fuerzas políticas con representación parlamentaria, sobre una fuerte dosis de pragmatismo y voluntad de resolver, pacíficamente, los serios problemas que se arrastran desde los orígenes de nuestra moderna historia constitucional..."¹⁰⁶

Es de esa manera que España se constituyó en un Estado social y democrático de Derecho, cuyo artículo 137 Constitucional establece "El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las *Comunidades Autónomas* que se constituyan. Todas las entidades gozarán de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses". Las

¹⁰⁵ Idem

¹⁰⁶ Paniagua, Juan Luis. "El Modelo Parlamentario en la Constitución Española de 1978", Centro de Investigaciones Sociológicas de Madrid; Madrid, España, 8va Ed. 1992

Ciudades principales fueron el crisol catalizador de la transición, especialmente Madrid, al ser Capital y Barcelona, por ser centro de desarrollo económico.

Desde el 18 de enero de 1984, fecha en que se aprobó de manera definitiva la división de la Ciudad de Barcelona en diez Distritos, se han realizado una serie de transferencias de competencias y de servicios que conjuntamente a la dotación material, técnica y económica y de personal han permitido crear una verdadera administración municipal en cada Distrito, descentralizando de manera definitiva la administración pública de la ciudad.

"El proceso de descentralización, sin embargo, no está agotado, los servicios son siempre susceptibles de mejorar, en la medida que los ciudadanos exigen mas y al tiempo utilizan los medios de participación contemplados en las normas, haciéndose cómplices con el fin de contribuir voluntariamente a la mejora de la gestión y a su progreso".¹⁰⁷

Al gestarse la descentralización, se entrelazaron elementos de gestión con un importante poder decisorio en manos de los Distritos, los cuales poseen una cantidad asimilable a las grandes ciudades europeas de entorno metropolitano. Sin embargo, tal población barcelonesa en total, no llega a ser mayor de 2 millones de habitantes, por lo que el asumir competencias propias de ayuntamiento, no debe sorprendernos, solo al recordar que la

¹⁰⁷ Pasqual Maragall, Alcalde de Barcelona, Informe Público a la Ciudad de Barcelona en 1994.

Delegación Iztapalapa tiene más de millón y medio de habitantes, de acuerdo a datos de la Dirección General de Gobierno del Departamento del Distrito Federal.

La participación ciudadana tiene su fundamento en las Normas Regulatoras de la Organización de los Distritos y de la Participación Ciudadana¹⁰⁸, que datan del año de 1986, que al igual que la Reforma en la Ciudad de México, era un reclamo de la propia sociedad barcelonesa.

Es importante mencionar, que a diferencia de la Ciudad de México, los Consejeros, si son postulados por partidos políticos, esto en razón de la importancia de sus funciones de índole administrativo y al respecto, Albert Battle, Consejero Ciudadano de Descentralización Municipal y Relaciones Ciudadanas destacó en 1995: "Las estructuras del organigrama, por el desarrollo de la participación ciudadana y a través del pluralismo político, profundizan las esencias de la vida democrática".

Existe también la figura de Coordinador de Servicios nombrado por el Alcalde, a partir de esta figura gerencial, el organigrama se desarrolla en cuatro departamentos: La Secretaría de Distrito, la cual mantiene funciones de asesoría jurídica y consultiva, de gobierno y operación, es claro observar su analogía a las Subdelegaciones Jurídicas y de Gobierno; el Departamento de Administración del Distrito, responsable de planes, programas y presupuesto, personal e información, homologable a las

¹⁰⁸ Conocida como la "NRODPC".

Subdelegaciones Administrativas; División de Servicios Técnicos, encargada de vía pública, servicios de inspección y mantenimiento de inmuebles; la División de Servicios Personales, avocada a otorgar servicios sociales, cívicos y sectorizados, educación y deporte; y por último la Guardia Urbana, que esta a cargo de la vigilancia y seguridad pública.

La intención de nombrar cada departamento administrativo, radica en que todos los servicios mencionados, son supervisados por un Consejo Consultivo de Entidades y por Consejos Sectoriales, que serán materia de análisis y comparación.

Las normas reguladoras establecen como órgano de Gobierno del Distrito al Presidente, el Consejo de Distrito y la Comisión de Gobierno.

El Presidente es nombrado por el Alcalde¹⁰⁹ de entre los Consejeros, después de escuchar al Consejo de Distrito, de esta forma se pretende garantizar el principio de unidad de gobierno establecido en el artículo 24 de las NRODPC, el cual también dispone al Consejo de Distrito como el máximo órgano representativo y por tanto elegido directamente por los vecinos, nadie mas que los ciudadanos pueden nombrarlos y removerlos de sus funciones.

¹⁰⁹ Al igual que en las Delegaciones Políticas de la Ciudad de México.

Asimismo, se integra una Comisión de Gobierno, "integrada por un máximo de un tercio de los miembros del Consejo y será garante de la continuidad de la gestión político administrativa"¹¹⁰.

A la par, se gesta un órgano de participación que es el más parecido a los Consejos de Ciudadanos de las Delegaciones de nuestra Capital, con funciones exclusivas de consulta y participación, llamado Consejo Consultivo de Asociaciones y Entidades del Distrito, que se integra en Comisiones de Trabajo, que se conforman de personas distintas a los Organos de Gobierno a fin de supervisar su actuación.¹¹¹

Estos Consejeros son considerados servidores públicos, lo cual hasta cierto punto, en nuestra opinión, se contrapone al espíritu de la participación ciudadana. Deben supervisar el entorno geográfico en que viven y pueden convocar a comparecer a cualquier funcionario que consideren prudente explique algo a la ciudadanía.

Los servicios están bajo su supervisión y es obligación de los mismos el denunciar cualquier irregularidad en su impartición, una característica especial, radica en que, si algún servicio es mal otorgado y no dan parte a la autoridad, en sentido de queja o denuncia, la responsabilidad recae sobre ellos, deslindando al Municipio por falta de probidad en la supervisión en los servicios.

¹¹⁰ Art. 27 de las NRODPC

¹¹¹ Artículos 18 y 19 de las NRODPC

Consideramos que esta característica es de un doble carácter, por un lado puede parecer una extralimitación por parte de las autoridades, quienes pueden desligarse de la responsabilidad y sin embargo, otorga mayor importancia a la figura de los Consejeros y de estos ante la ciudadanía.

Es importante destacar que la Constitución Española consagra la Participación Ciudadana en su artículo 23.1, estableciendo como principio y derecho fundamental de los ciudadanos, el de participar directamente en los asuntos públicos.

Asimismo, declara que los municipios son entidades básicas de organización territorial del estado y cauces inmediatos de participación ciudadana.

La figura conocida en el Distrito Federal como Asociaciones de Residentes también son reguladas, a través de los Consejos de Asociaciones y Entidades de Barrio, sin embargo, de acuerdo a su importancia en la vida pública, sus miembros si pueden ser considerados servidores públicos al declararse a los Consejos de Utilidad Pública Municipal, de acuerdo a la percepción que tengan las autoridades del Distrito, siendo esta posición también una escala o trampolín político para quienes detentan de manera efectiva este cargo, pues la ciudadanía se los reconoce postulándolos a cargos en el Congreso Español, al igual que varios Consejeros

Ciudadanos en el Distrito Federal que aseguraron una postulación por parte de los tres partidos políticos principales.

5.3 París

"Francia y su revolución, este período memorable del siglo diez y ocho que cambió la forma del mundo entero, y que como una antorcha aparecida en el centro de la oscuridad, no solo ha indicado el verdadero camino que deben seguir los pueblos y los gobiernos en la difícil empresa e la organización social, sino que al mismo tiempo ha señalado los escollos en que pueden tropezarse, y los riesgos que en ellos se corren, de un modo tan preciso que nadie pueda equivocarse: esta Revolución que es y fue desde sus principios una escuela abierta para la instrucción de todos los pueblos, no dejó de extender sus lecciones a México, a pesar de lo remoto que se hallaba de ese teatro por su distancia y escasese (sic) de relaciones..."¹¹² Francia, cuna de la democracia moderna, el teatro de Mora y en su escenario, París, su Capital.

Durante toda su historia, los Parisinos al igual que los Capitalinos, no pudieron elegir directamente al Alcalde de la Comuna o Ciudad, excepto

¹¹² Mora, José María Luis. "México y sus Revoluciones", Tomo II del Fondo de Cultura Económica, México, 1986; Facsímil de la Librería de la Rosa de 1836, París, Francia, pág. 285

en tres ocasiones aisladas¹¹³, sin embargo, esta situación siempre encontró justificación por los temores de los gobernantes, ya sea monarquía, imperio o república, frente a la agitada vida política de la Capital Francesa.

Es importante mencionar que París coincide exactamente con los límites del propio Estado de París, por lo que es al mismo tiempo una Comuna, Capital de Francia, Sede de los Poderes Federales y un Estado.

En 1974, el Presidente Giscard D'Estaing, prometió a los parisinos su anhelada reforma, por lo que, su proyecto de ley, fue concensado y promulgado el 31 de diciembre de 1975, entro en vigor hasta marzo de 1977¹¹⁴ y funcionó durante seis años. En 1981, nuevamente una reforma descentralizadora dotó de mayor autonomía a la Comuna de París, creando, sin perder la unidad ciudadana, veinte *arrondissements* o distritos en la capital, fue llamada PLM, ya que su aplicación se gestó en París, Lyon y Marsella..

Respecto a su órgano legislativo local, cabe destacar una situación especial, ya que los Parisinos no eligen, como tal, un Congreso o Asamblea, sino es el Consejo de París mismo, el cual bajo la Presidencia

¹¹³ El primero durante la Revolución en 1789, los parisinos votaron directamente por el Alcalde, una segunda ocasión en 1848, que finalizó por ordenes del Segundo Imperio, y por último en 1871.

¹¹⁴ Año en el cual, Jaques Chirac, actual Presidente de Francia fue elegido como doceavo Alcalde de París.

del Alcalde ejerce para el Estado de París las atribuciones destinadas a Asambleas Legislativas en el mundo. El Presidente del Consejo General es sin embargo, responsable de la ejecución de las deliberaciones y jefe de los servicios estatales.

Como todas la comunas de Francia, París está administrada por un Alcalde, elegido cada seis años por sus pares, como todos los Alcaldes de Francia, es decir, por los Consejeros designados por los parisinos durante la segunda vuelta de las elecciones municipales y es a la vez agente del Estado y agente de la Comuna, y por un Consejo¹¹⁵, compuesto de Consejeros electos en París, que de acuerdo a la Ley "P.L.M." también existe a nivel local un Alcalde de Distrito y un Consejo, que sustituyeron los antiguos Oficiales Municipales¹¹⁶ y a las Comisiones Consultivas.

París esta dividido en veinte distritos, cada uno tiene un Consejo de Distrito, compuesto por Consejeros de París y de Consejeros de Distrito elegidos en el mismo. Los distritos quedan como circunscripciones administrativas y no tienen personalidad jurídica distinta a la de la Comuna, son órganos especializados en asuntos de la propia jurisdicción geográfica, por lo que la figura del Consejero se cristaliza en ellos.

Actualmente son 517 Consejeros de Distrito, ya que son 163 Consejeros de París, los cuales son *de facto*, la Asamblea Legislativa, aunados a los

¹¹⁵ Denominado Consejo de París.

¹¹⁶ Figura analogable a los Delegados

354 elegidos democrática y directamente por los vecinos en los Distritos, los cuales son la figura hasta en número, mas parecida a nuestro extinto Consejo. A diferencia de el Distrito Federal, las reuniones son presididas por el Alcalde de Distrito.

Esta facultado a cuestionar de manera oral u escrita sobre todo asunto relacionado a su Distrito, asimismo, emite opiniones sobre los proyectos de deliberación concerniente a los asuntos cuya ejecución está ya prevista, en todo o en una parte, dentro de los límites del distrito.

De la misma manera puede opinar sobre el monto de las subvenciones concedidas a los habitantes del Distrito y analizar su procedencia.

El Alcalde de París esta obligado a consultar a los *Consejos de Distrito* con respecto al establecimiento, revisión o modificación del plan de Uso de Suelo, en la medida en que concierna al distrito consultado. Es claro observar su parecido con la atribución que la Ley de Participación Ciudadana atribuye a los Consejeros Ciudadanos, supervisando lo relativo a la materia y respecto a los Programas Operativos Anuales en la materia.

Asimismo, delibera sobre los programas de ordenamiento urbano y de implementación de guarderías, jardines de niños, centros juveniles y áreas verdes, pero sin opinar sobre el aspecto educativo, solo en lo administrativo.

Lo anterior, se suma a la consulta que se debe realizar al Consejo por parte de los Alcaldes de Distrito sobre las condiciones generales de admisión en guarderías, escuelas de maternal, residencias para personas de la tercera edad.

Si situación financiera es exactamente igual a la de los Consejos de Ciudadanos, ya que los gastos de cada Consejo de Distrito se inscriben en un documento denominado "estado Especial de Distrito" que se somete a voto por el Consejo de París, cuando se vota el presupuesto total de la Comuna, al cual está anexado. Por lo que es claro, que dotar de autonomía no implica que la dependencia económica afecte la colaboración ciudadana ni la política.

Respecto a este último punto, cabe destacar que los Partidos Políticos si tienen permitido postular a candidatos al Consejo de Distrito y estas elecciones se rigen de la misma manera que los Consejeros de París, sin embargo, la Ley de 31 de diciembre de 1982 establece la elección de los Consejeros de París según el sistema de representación proporcional, contemplando asimismo una segunda vuelta electoral, cada Consejero representa un sector, siendo mínimo 3 y máximo 13 Consejeros por cada uno de los veinte distritos, observable es, la diferencia en el sentido democratizador que tiene esta figura de arraigo en París.

Una labor fundamental de los Consejos de Distrito, a diferencia de los Consejeros Ciudadanos en México y que en nuestra opinión, podría

mejorar la calidad de vida de los habitantes de las áreas vecinales, radica en el hecho de que, dichos Consejos, tienen permitido manejar equipo de mantenimiento del Distrito para mejorar los servicios en caso de que fallen.

Al igual que sucedía en nuestra Ley de Participación Ciudadana, las Asociaciones, gremios o grupos interesados en participar, pueden hacerlo, ya que las reuniones son públicas, siempre y cuando lo soliciten con anterioridad al seno del Consejo Distrital.

De acuerdo a la experiencia Parisina, aun cuando su *status* es distinto al de muchas ciudades en su calidad de Capital, al igual que la ciudad de México, los Consejeros son parte vital y de buen funcionamiento para los habitantes del distrito y sector en que viven.

De facto, estos Consejos tienen bastantes atribuciones, sin embargo, *de iure*, no se les acredita para mas asuntos que los Consejos de Ciudadanos en las Delegaciones, no gestionan servicios públicos y si se les entrega en custodia equipo de mantenimiento e incluso facultades de manejo sobre equipamiento urbano, lo cual es hasta cierto punto paradójico.

5.4 Berlín

Al finalizar la terrible experiencia del nacionalismo hitleriano y la Segunda Guerra Mundial, Alemania fue dividida en cuatro zonas de ocupación militar por parte de los Aliados, Estados Unidos, Inglaterra, la extinta URSS y Francia. De igual manera sucedió en Berlín. Tras el fracaso en las negociaciones por restablecer un Estado Alemán único, las tres zonas occidentales se fundieron en la República Federal Alemana.

La Ley Fundamental Alemana o *Grundgesetz* fue adoptada el 23 de mayo de 1949 y prescribe un sistema de gobierno democrático y parlamentario, con la designación de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno en distinta persona.

Forman una federación originalmente formada por diez Estados o *Länder*, a los cuales se sumarían cinco más que formaron parte de la extinta República Democrática de Alemania, al ser reintegrados en 1990 con la reunificación alemana y el significativo derrumbe del Muro de Berlín, por último, cabe destacar que el Sistema Político Alemán de la posguerra ha sido bastante sólido, representante vanguardista del concepto de democracia en la propia Europa y valuarte económico del desarrollo mundial.

De acuerdo a lo anteriormente expresado, Berlín constituye un Estado Federal y posee un sistema de gobierno de democracia parlamentaria,

existe pues, la figura de un Alcalde Gobernador¹¹⁷, que representa la jefatura del gobierno de la Ciudad y al mismo tiempo, es Ejecutivo del Estado Federal de Berlín, algo muy parecido al caso de la Jefatura del Distrito Federal y la Comuna en París.

Sin embargo, este Alcalde Gobernador, no es elegido directamente por los habitantes, es elegido a través de la *Abgeordnetenhaus* o Asamblea de Representantes, estos asambleístas si son elegidos por voto popular y directo, se erigen en el órgano legislativo del Estado y de la Ciudad, esta compuesto por doscientos cuarenta y un asambleístas o diputados que representan áreas geográficas iguales en que se divide la ciudad electoralmente.

Sin embargo, a nivel municipal o de ayuntamientos, que en el caso de la ciudad de México serían Delegaciones Políticas, Berlín está dividido en veintitrés *Bezrikes* o Distritos, cada una de ellas, de acuerdo a las modificaciones al Estatuto de la Ciudad en 1992, posee un órgano parlamentario ciudadano, o sea un Consejo de Ciudadanos denominado Asamblea de Representantes de Distrito, cuyos miembros son electos directamente por los habitantes del Distrito y que también son postulados por los Partidos Políticos existentes en Alemania.

¹¹⁷ *Reigirender Bürgermeister*, el actual Gobernador - Alcalde es Eberhard Diepgen del Partido de la Unión Demócrata Cristiana, partido mayoritario en Alemania, de tendencia moderada.

Cada Asamblea de Representantes de Distrito nombra a un Alcalde de Distrito, entendiendo así, que los Consejos de Ciudadanos votan y eligen al que será Delegado en la jurisdicción, el cual tendrá todas las funciones ejecutivas y encabezará al Ayuntamiento de Distrito.

Cabe destacar en este punto un rasgo sumamente importante en el sistema electoral alemán, lo constituye el hecho, de que, como requisito de elegibilidad a cargos públicos, es necesario ser mayor de 40 años, profunda diferencia con nuestro sistema político y el de la mayoría de los países americanos, en que se dota constitucionalmente de mayor valor la participación activa de los jóvenes.

Este Alcalde, a su vez, integra junto con todos los Alcaldes de Distrito y el Alcalde Gobernador, el Consejo de los Alcaldes, que es un órgano político de deliberación, pero cabe destacar que las políticas de cada distrito son independientes del gobierno de la Ciudad.

La coordinación entre la ciudadanía y el gobierno se ejecuta a través de la Asamblea de Representantes de Distrito, que al elegir al Alcalde, se considera que esta subordinado a las decisiones, no solo deliberativas o consultivas, sino por el contrario, la Asamblea es la que decide y supervisa los servicios ejecutados por el Alcalde por ordenes de la propia Asamblea.

Cabe destacar la participación ciudadana tan politizada que tienen los grupos de presión en Berlín, dadas las circunstancias actuales, los dos

más fuertes y con gran presencia en la conformación de las Asambleas, son la Iglesia Evangelista y los llamados Neo nazis, que aunque prohibida su participación como grupo político, a nivel ciudadano representan legítimamente los intereses de muchos ciudadanos de la misma ideología.

Es casi imposible concebir el poder tan amplio que tiene el Consejero Ciudadano en Berlín, de el emana el poder ejecutivo de cada Distrito, no gestiona a nombre de la ciudadanía, sino que ordena a nombre de la misma, ideal nos parece este sistema que estamos conscientes, aun no sería posible implementar en la Ciudad de México, ya que el poder es jerárquicamente lineal de la Jefatura del Departamento hacia abajo, hasta llegar a los Consejeros Ciudadanos, quienes hay que recordar, que no tenían atribuido por Ley el *status* de servidores públicos.

CONCLUSIONES

Primera.- Mientras más estímulos políticos reciba una persona de su entorno inmediato, más inclinaciones tendrá a participar en asuntos colectivos y mas profunda será su participación e involucramiento.

Para que se produzca la participación, es imprescindible que exista una relación entre ellos y las necesidades de su entorno geográfico, sus aspiraciones o expectativas individuales. Es por ello que sin pretender justificar la desaparición y apatía ciudadana respecto a los Consejos, es menester mencionar que niveles moderados de participación suelen ser útiles en una primera instancia de implementación, para mantener un cierto equilibrio entre los roles de los ciudadanos de participación activa y demandante y de sujeción a las reglas democráticas de convivencia, además, los niveles moderados de participación permiten mantener el equilibrio entre el consenso y el rompimiento en una sociedad, por el contrario, niveles de participación elevados pueden actuar en detrimento de la democracia si tienden a politizar un alto porcentaje de las relaciones sociales.

En este sentido, de conservar un cierto equilibrio entre la participación ciudadana y la capacidad de decisión del gobierno y la Administración Pública, depende la llamada gobernabilidad de un sistema político, es precisamente en la Administración Pública cotidiana donde se encuentra el

mayor número de nexos entre la ciudadanía y el gobierno, y en donde se resuelven los cientos de pequeños conflictos que tienden a conservar o romper los difíciles equilibrios de la gobernabilidad.

Segunda.- En las sociedades democráticas, la participación ciudadana es la pareja indispensable de la representación política, sin excluirse por supuesto una de otra.

Ambas se necesitan mutuamente para darle significado a la democracia, de esa manera, la participación ciudadana es indispensable para integrar la representación de las sociedades democráticas a través de los votos, pero una vez constituidos los órganos de gobierno, la participación ciudadana se convierte en el medio privilegiado de los gobernados para hacerse presentes en la toma de decisiones políticas.

Es necesaria una gobernabilidad democrática capaz de crear metrópolis mas igualitarias, por lo menos en cuanto a la calidad y la equidad en el acceso a los bienes y servicios urbanos básicos. Para construirla se requiere el trabajo colectivo y cotidiano de políticos, administradores con los ciudadanos, lo cual implica superar las barreras de una cultura autoritaria y apática todavía presente en muchas instituciones gubernamentales y en nuestra aletargada sociedad.

La Democracia es el principio y la práctica política que permite al ciudadano discernir su representación y participar en el destino de la

Ciudad, es así, que la participación ciudadana es la capacidad que tiene la sociedad de involucrarse asuntos públicos y así aumentar su grado de influencia en los centros de decisión y ejecución respecto a las materias que les afecta, implica la responsabilidad en acciones de gobierno y evita el conflicto.

Tercera.- En cada país, en cada Estado y en cada circunstancia la participación ciudadana adopta formas distintas y cada una de ellas genera a su vez resultados singulares, sin embargo, no importa lo democráticamente avanzada que esté una sociedad, ni su nivel de acceso a los bienes básicos, existirá siempre una demanda insatisfecha, en cualquier estrato, que se expresa ante la autoridad local y ésta tendrá siempre la obligación de dar una respuesta, la cual no necesariamente es una solución, aun cuando no existan competencias legales, ni recursos para resolverlo.

Cuarta.- En una sociedad con altos niveles de falta de convicción, la aparición y desaparición de una figura de la mas alta tradición de participación ciudadana puede ser fácilmente dominada por una élite de funcionarios públicos poco escrupulosos, en especial en Latinoamérica, por lo que solo la continua vigilancia de los ciudadanos, puede prevenir los riesgos de una tiranía administrativa, sin importar la tendencia o partido político de quien provenga.

Es importante mantener los canales de comunicación abiertos con la ciudadanía, a través a de figuras como los Consejeros Ciudadanos, como la instancia directa de mayor impacto en la Administración Pública, asegurando la responsabilidad en la actuación de los funcionarios con las demandas públicas.

Quinta.- La intervención de los candidatos promovidos por los partidos al ser predominante y mayoritaria, sobre los ciudadanos independientes, implicó la desnaturalización del proceso y en definitiva fue motivo para calificar a las reformas del Partido Revolucionario Institucional como una simulación y constituyeron una de las razones fundamentales de forma en el consenso de la desaparición de los Consejos de Ciudadanos.

Los Partidos Políticos son los principales vehículos para el reclutamiento del liderazgo político, la estructuración de la elección electoral y la competencia política pacífica y el marco de las alternativas políticas, se erigen en instituciones clave para organizar el involucramiento masivo en las sociedades totalmente participativas, en la Ciudad de México, la permanencia de un Partido de Estado ha desalentado la participación ciudadana. Los Partidos y su participación no son fundamentos o garantes de democracias consolidadas.

Sexta.- Un gobierno democrático, tiene que ser por lo tanto y en teoría un gobierno responsable, sin embargo, no puede llegar a serlo, paradójicamente, si los ciudadanos a su vez no logran establecer y utilizar

los cauces de participación indispensables para asegurar esa responsabilidad, de manera paralela, la representación política y la participación ciudadana suponen también una doble obligación; de los gobiernos hacia la sociedad que les ha otorgado el poder y en consecuencia la Administración Pública, y de los ciudadanos hacia los valores sobre los que descansa la democracia, hacia los cimientos de su propia convivencia civilizada y corresponsable.

Por lo anterior, la primera de las virtudes públicas es la corresponsabilidad gobierno - ciudadanía, sin embargo, la democracia no puede ser impuesta por el gobierno, por un partido político, por una corriente ideológica, ni por grupos de poder.

Séptima.- En específico, aun con la tendencia mundial de la descentralización y en los albores del nuevo siglo, las áreas urbanas desempeñan un papel catalizador en la formación y evolución de las ventajas comparativas y competitivas, al concentrar muchos de los elementos fundamentales de la nueva competencia internacional: recursos humanos de alta calidad, infraestructura productiva y social de alto nivel, así como una estructura de toma de decisiones compartida por gobierno y ciudadanos. A mayor democracia y estabilidad en un sistema político, mayor participación ciudadana en las grandes ciudades.

Octava.- Es importante destacar que es imposible la aplicación de un régimen municipal en la Ciudad de México, ya que definitivamente, se

daría una ruptura y no una cohesión en la administración capitalina, la pretensión es dividir algo que está funcional y territorialmente unido, para después tratar de coordinarlo nuevamente, lo cual es inadmisibles por el bien en la distribución de servicios y de ingresos en las distintas Delegaciones.

Novena.- Los liderazgos naturales y movimientos ciudadanos son mas representativos de la voz popular. Debido a que el Partido por su propia naturaleza política está diseñado para representar, él mismo refuerza la pasividad de la mayoría de sus miembros (aunque para estar seguro también puede seguir como una estructura paralela de socialización, tal como sucedió con los Consejeros Ciudadanos).

Los Consejos de Ciudadanos tendían a ser de un carácter relativamente espontáneo, no institucional, dependían de la participación decidida de la ciudadanía a nivel micro, se erigían en momento en los cuales los actores previos inarticulados encontraban voz, visibilidad pública y corresponsabilidad en gobernar.

La democracia plena conlleva riesgos naturales, el hecho mismo de que los Consejeros fueran líderes naturales, de Partido o independientes, representaba un riesgo de ingobernabilidad en la Ciudad y en las Delegaciones, ya que no se aseguraba que las decisiones fueran correctas y además frecuentemente tenían intereses personales contrarios a los

intereses de su comunidad. Es evidente y manifiesta una falta de cultura democrática.

Al rechazar la figura de los Consejeros, se gestó una crisis de legitimidad para los mismos, fue claro que la democracia encontró límites, al no desearlo los ciudadanos, ni existir para los Capitalinos una alternativa que gozara de credibilidad y aceptación, una alternativa que realmente cumpliera las expectativas de los habitantes.

BIBLIOGRAFIA

Obras

1. Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". Primer Curso. 11va Edición actualizada, Editorial Porrúa, México, 1993.
2. Aguilar Villanueva, Luis F. "El Estudio de las Políticas Públicas. Estudio Introdutorio", Miguel Angel Porrúa, México, 1992.
3. Aguirre Pedro, Et Al. "Sistemas Políticos, Partidos y Elecciones", Instituto de Estudios para la Transición Democrática A.C., México, 1993.
4. Alessi, Renato. "Instituciones de Derecho Administrativo", Tomo II, Casa Editorial Bosch, Barcelona, España, 1978.
5. Bobbio, Norberto. "El Futuro de la Democracia", Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1986.
6. Burgoa Orihuela, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano", 9a. Edición, Editorial Porrúa, México, D.F., 1994.
7. Carpizo MacGregor, Jorge. "Estudios Constitucionales", UNAM, La Gran Enciclopedia Mexicana, México, 1983.

8. Carrasco, Pedro. "La Sociedad Mexicana antes de la conquista", Serie Historia General de México, Colegio de México, 1976.
9. Castelazo, José R. "Ciudad de México: Una Reforma Posible", Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1992.
10. "Cities of the United States", Mary Kayr and Linda Schithroth Publishers, New York, Second Edition, 1995. (Ciudades de los Estados Unidos).
11. Cunill, Nuria. "Participación Ciudadana", Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela, 1991.
12. Delgadillo Gutiérrez, Luis ET AL. "Elementos de Derecho Administrativo", Editorial Limusa, México, 1ra Edición, 1991.
13. De Toqueville, Alexis. "Democracy in America", Mentor Publishers, New York, U.S.A., Renewed 1986. (La Democracia en América).
14. Terres, María Elodia. "La Ciudad de México. Sus orígenes y Desarrollo". Ed. Porrúa, México, 1977, p. 17
15. Eliot Morison, Et Al. "The Growth of the American Republic", Oxford University Press, Oxford, 9th Edition Abridged, 1987. (El Crecimiento de la República Americana).

16. Espinoza Barragán, Manuel Bernardo. "Lineamientos de Derecho Público", Cárdenas Editor y Distribuidor, México, D.F., 1986.
17. Esquivel, Obregón, Toribio. "Apuntes para la historia del Derecho en México", Editorial Polis, México, D.F., 1937.
18. Fainstein, Susan, Et Al. "Divided Cities, New York and London in the Contemporary World", Blackwell, Oxford, Cambridge, and London; United Kingdom, 1992. (Ciudades Divididas, Nueva York y Londres en el Mundo Contemporáneo).
19. Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, 33a. Edición, México, 1994.
20. García Ruíz, María de Lourdes. "La Participación Ciudadana en las decisiones político administrativas en México". Castañon Editores. México. 1994.
21. Guerrero, Omar. "La Teoría de la Administración Pública", Editorial Harla, México, 1ra Edición, 1986.
22. González Casanova, Pablo. "La Democracia en México", México, Editorial Era, 1977.

23. González Pineda, Jorge. "Participación y Cultura Política en México". Instituto Mexicano de Estudios Políticos, México, 1987.
24. Greenberg S, Edward. "The American Political System: A Radical Approach", Winthrop Publishers Inc., Cambridge, Massachusetts, USA, 1977. (El Sistema Político Americano: Un Enfoque Radical).
25. Heller. Herman. "Teoría del Estado", Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1942.
26. Kaplan, Marcos. "Aspectos del Estado en America Latina", Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades, Primera Edición, México, D.F., 1981.
27. Kaufman, Arnold. "The Science of Decision Making", World University Library, London, 1974. (La Ciencia de tomar decisiones).
28. Lechner, Norbert. "Cultura Política y Gobernabilidad Democrática", Instituto Federal Electoral, México, 1995.
29. Löwenberg, Gerhard. "Parliament in the German Political System", Cornell University Press, New York, USA, 1996. (El Parlamento en el Sistema Político Alemán).

30. "Major Cities of the World", Secretariat to the Summit Conference of the Major Cities of the World, New York, USA, 1994. (Ciudades más grandes del mundo).
31. Milbrath, Lester W. "Political Participation, How and Why do People Get involved in Politics ?", Rand McNally and Company Publishers, Chicago, USA, 1975. (Participación Política: ¿ Como y Por que se involucran las personas en la política ?).
32. Montenegro, Walter. "Introducción a las Doctrinas Político Económicas", Fondo de Cultura Económica, Novena Reimpresión, Tercera Edición, México, D.F., 1993.
33. Mora, José María Luis. "México y sus Revoluciones", Tomo II del Fondo de Cultura Económica, México, 1986; Facsímil de la Librería de la Rosa de 1836, París, Francia.
34. Moreno, Daniel. "Derecho Constitucional Mexicano", 9ª Edición Revisada y Puesta al día, De. Pax-México, México, 1985.
35. "New York City Economic Resource Profile", U. S. Impressions, INC, Stony Point, New York, 1989. (Perfil sobre Recursos Económicos de la Ciudad de Nueva York).
36. New York State 1994 Statistical Yearbook.

37. Nye, John L. "Corruption and Political Development: A cost-benefit analysis" Transaction Books and Publishers, New Brunswick, New Jersey, U.S.A., 1986. (Desarrollo Político y Corrupción: Un análisis costo-beneficio).
38. Olivera Toro, Jorge. "Manual de Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, 5ta. Edición, México 1988.
39. Otero, Mariano. "Ensayo sobre el verdadero estado de la cuestión social y política que se agita en la República Mexicana", Ignacio Cumplido Impresor, México, 1842. Pp. 28-29
40. Paniagua, Juan Luis. "El Modelo Parlamentario en la Constitución Española de 1978", Centro de Investigaciones Sociológicas de Madrid; Madrid, España, 8va Ed. 1992
41. Pérez de Cuellar, Javier (Presentador). "Administración Pública; Marco Internacional", Editorial Miguel Angel Porrúa en Coordinación con las Naciones Unidas, México, 1988.
42. Reyes Heróles, Jesús. "El Liberalismo Mexicano en pocas páginas", Selección de Textos de Adolfo Castañón y Otto Granados, Fondo de Cultura Económica, Serie Lecturas Mexicanas, Primera Edición, Número 100, 1985, México.

43. Sabine H, George. "Historia de la Teoría Política", Fondo de Cultura Económica, Quinta Reimpresión, México, D.F., 1872.
44. Sartori, Giovanni. "Elementos de Teoría Política", Alianza Editorial, Madrid, España, 1992.
45. "Selected Vital Statistics", Harsh Publishing Company, New Haven, USA, 1992. (Estadísticas Vitales Seleccionadas).
46. Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, 12a. Edición, 1983, México.
47. Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México 1808 - 1994", Editorial Porrúa, 18a Edición, México, D.F., 1994.
48. Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano", 7ma. Edición, Editorial Porrúa, México D.F., 1985.
49. Verba, Sidney, Et Al. "Participation and Political Equality. A Seven Nation Comparison", University of Chicago Press, 1978. (Participación e Igualdad Política: Un Comparativo de siete naciones).
50. Wilson, James. "El Gobierno de los Estados Unidos", Limusa, Noriega Editores, México, D.F., 1992.

51. Zavala, Silvio. "Apuntes de Historia Nacional 1808 - 1974", Fondo de Cultura Económica, México, D.F. Quinta Edición, 1990.

52. Zoraida, Josefina y Meyer, Lorenzo. "México frente a Estados Unidos (Un ensayo histórico, 1776-1993)", Tercera Edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1994

Legislación

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, S.A., México, 108ma. Edición, 1997.

2. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en *Marco Jurídico Básico del Departamento del Distrito Federal*, Departamento del Distrito Federal, Octubre de 1997.

3. Ley de Participación Ciudadana de 12 de junio de 1995, COMISA, Gobierno del Distrito Federal, Octubre de 1995.

4. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en *Marco Jurídico Básico del Departamento del Distrito Federal*, COMISA, Gobierno del Distrito Federal, Octubre de 1995.

5. Reglamento de la Administración Pública del Distrito Federal, en *Marco Jurídico Básico del Departamento del Distrito Federal*, COMISA, Gobierno del Distrito Federal, Octubre de 1995.

Jurisprudencia

No existe Jurisprudencia sobre el tema.

Documentos

1. Battle, Albert. Consejero de Descentralización y Relaciones Ciudadanas. Discurso en Barcelona, 1995.

2. Bejar A., Luisa. "Los Consejeros Ciudadanos", Revista Asamblea, Vol. 1, No 5, junio de 1995, México, D.F.

3. Convenio de Colaboración para la Organización de la Elección de Consejeros Ciudadanos en el Distrito Federal, Departamento del Distrito Federal - Instituto Federal Electoral, 16 de Junio de 1995.
4. D.O.F. del 21 de Diciembre de 1928.
5. D.O.F. del 30 de Junio de 1995.
6. Documento Interno sobre la Historia del Distrito Federal, Dirección General de Gobierno, Departamento del Distrito Federal, 1995.
7. Escalante, Fernando. "Temperamento y Política" en Revista Nueva; Política, Sociedad y Democracia. Instituto de Capacitación y Desarrollo Político A.C., No 1, Vol. 1, Septiembre de 1997.
8. "Historia de la Democracia Europea: De Montesquie a Kelsen", Revista Española de Derecho Privado, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, España, 1990.
9. Luján Noemí. "El Régimen Jurídico - Político del Distrito Federal" Tesis para optar por el grado de Maestría en Sociología Política. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México 1991, en "El Gobierno de la Ciudad de México 1524 - 1992" . Cuadernos de la Reforma Política del Distrito Federal, Departamento del Distrito Federal, 1995.

10. Merino, Mauricio y Ricoy, Saldaña. "La Participación Ciudadana en la Democracia. Prólogo de Agustín Ricoy Saldaña", Cuadernos de Difusión de la Cultura Democrática, Instituto Federal Electoral, 1995.
11. O'Donnell, Guillermo. "Estado, democratización y ciudadanía" en Revista de la Nueva Sociedad, No. 128, Caracas, Venezuela, noviembre - diciembre 1993.
12. Paoli Bolio, Francisco. "Nueva Forma de Gobierno en la Ciudad de México" en la Revista Asamblea, Vol 1, No. 4, Mayo de 1995, México, D.F.
13. Pasqual Maragall, Alcalde de Barcelona con motivo de un Informe Público a la Ciudad de Barcelona en 1994.
14. Plan Nacional de Desarrollo que el Secretario de Economía Nacional propuso al Presidente Cárdenas en 1935, Fondo Francisco J. Mujica, Jiquilpan, Michoacán, sin clasificar en Carmagnani, Marcelo Coordinador "Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina", Fideicomiso Historia de las Américas, Serie Estudios, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., Primera Edición 1993.
15. Pomper, Gerald M. "Concepts of Political Parties", en Journal of Theoretical Politics, 1992, PP. 143-144. New York, USA. (Conceptos sobre Partidos Políticos).

16. Quinzio Figueredo, Jorge Mario. "Democracia y Participación" en Revista Iberoamericana de Autogestión y Acción Comunal, Vol. IV, No. 7, Primavera 1986, Madrid, España.
17. Revista Asamblea, Vol. 1, No. 7, México D. F., agosto de 1995.
18. Rodríguez Araujo, Octavio. "Reforma Política del Distrito Federal", Revista Este País, Número 13, 13 de abril de 1992.
19. "Summit of Major Cities in the World 1995", Secretariat. United Nations, 1995.
20. Versiones estenográficas sobre los debates legislativos de la Ley de Participación Ciudadana en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.
21. Versiones estenográficas de las Sesiones del Comité Central de la Comisión de Integración de los Consejos de Ciudadanos.
22. Versión estenográfica del 16 de Abril de 1991, Manuel Camacho Solís ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.
23. Versión Estenográfica de la Sesión de Instalación de la II Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 17 de Septiembre de 1997.

24. Zedillo, Ernesto. Compilación. "Una Propuesta de Campaña; El qué y el cómo de la acción de gobierno", Coordinación General de Campaña, Secretaría General Adjunta, México, D.F., 1994.

25. Ziccardi, Alicia, "La Gobernabilidad en las Metrópolis Latinoamericanas", Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, Revista de Comercio Exterior del Banco Nacional de Comercio Exterior, Número 28, 1996.

26. Ziccardi, Alicia. "La tarea de gobernar las ciudades y la gobernabilidad" en Revista de Federalismo y Desarrollo, Año 9, No. 49, México D.F., mayo-junio 1995.

Periódicos

1. La Jornada, 24 de Octubre de 1994.

2. Reforma, 20 de septiembre de 1997.