



## NOTAS DE INVESTIGACIÓN

# Democracia y participación ciudadana en las megalópolis capitales: el caso de Ciudad de México

**Alejandra Boto Álvarez**<sup>1</sup>

*Universidad de Oviedo  
España*

ORCID: [0000-0002-7616-1236](https://orcid.org/0000-0002-7616-1236)

RECIBIDO: 13 de octubre de 2020

ACEPTADO: 9 de marzo de 2021

**RESUMEN:** Se presenta la evolución de los canales de expresión de la ciudadanía en Ciudad de México, la mayor aglomeración urbana americana y del orbe hispanohablante. Allí se han diseñado siempre, si bien con escasa efectividad, mecanismos de participación más avanzados que los previstos en la legislación federal para el resto del país, en un intento de compensar la débil representación democrática de la población de la capital federal.

Formalmente la preocupación por la participación es antigua, pero de exiguo éxito.

Los hitos recientes en materia de participación son en primer lugar la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal de 2004, reformada en 2010 en un intento de configurar comités ciudadanos y consejos de los pueblos originarios que finalmente resultaría infructuoso. En segundo lugar, la primera Constitución local, aprobada en 2017, con previsiones como la "silla ciudadana" y la "revocación de mandato". El último polo de atención es la Ley de Participación Ciudadana en la Ciudad de 2019.

---

<sup>1</sup> Profesora Titular de Derecho Administrativo, autora de cuatro monografías científicas y de más de una treintena de artículos publicados en revistas jurídicas del máximo impacto en España, Francia, Italia, Eslovenia, Colombia, Argentina, Canadá y los Estados Unidos. Sus campos de especialización son la organización administrativa y el Derecho público comparado.

**PALABRAS CLAVE:** Gobierno abierto, participación ciudadana, Ciudad de México, presupuestos participativos.

**CONTENIDOS:** 1. Introducción: la gobernanza en una megalópolis capital federal. – 2. La participación ciudadana en el Distrito Federal. – 3. La participación ciudadana en la Ciudad de México. – 3.1. *La consagración constitucional.* – a. *Instrumentos de democracia directa: la revocación de mandato.* – b. *Instrumentos de democracia participativa: la silla ciudadana.* – c. *Instrumentos de democracia representativa: candidaturas sin partido y agrupaciones políticas locales.* – 3.2 *La configuración legal de la participación ciudadana.* 4. A modo de cierre. – Bibliografía.

## Democracy and citizen participation in capital cities: the case of Mexico City

**ABSTRACT:** This paper presents the evolution of the channels to citizenship expression in Mexico City, the largest urban agglomeration in America and the Spanish-speaking world. There, more advanced participation mechanisms than those envisaged in federal legislation for the rest of the country have always been designed, albeit with little effectiveness. They have been designed as an attempt to compensate the weak democratic representation of the federal capital population.

Formally the concern for participation is old, but ultimately proved fruitless.

Recent milestones in participation are, first, the Federal District Citizen Participation Act of 2004, which was amended in 2010 in an attempt to form citizens' committees and native peoples' councils. On the other hand, the first local Constitution, approved in 2017, with provisions such as the "citizen's chair" and the "revocation of mandate". The last pole of attention is the 2019 Law of Citizen Participation in the City.

**KEYWORDS:** Open government, citizen participation, Mexico City, participatory budgets.

## 1. Introducción: la Gobernanza en una megalópolis capital federal<sup>2</sup>.

La configuración vigente de los Estados Unidos Mexicanos arranca en 1917 a partir de un pacto federal para la constitución de una República representativa, democrática y laica, consagrado entre 31 Estados libres y soberanos y el Distrito Federal como capital. En realidad, según ha sido señalado por Olvera Acevedo (2019: 27-54), la capitalidad del Distrito Federal se había sentado previamente en una ley constitucional expedida por el Congreso Constituyente el 18 de noviembre de 1824, que había atravesado ya distintas vicisitudes e incluso alguna desaparición temporal.

Tal y como ha sido relatado por Vargas Solano y Galván Gómez (2014: 439), históricamente, el estatus jurídico-político del Distrito Federal se caracterizó por ser un régimen de excepción, en el que los ciudadanos capitalinos no contaban con derechos políticos plenos y no tenían la posibilidad de elegir a sus gobernantes. Ello se debía a la concepción del Distrito Federal como sede de los poderes federales, lo que constitucionalmente supone su reconocimiento como el ámbito territorial en el que residen los órganos de gobierno que ejercen las funciones administrativa, ejecutiva y legislativa de la Federación Mexicana (Olvera Acevedo, 2019: 57). Por ello, legislación y gobierno en la capital quedaban originariamente depositados en órganos federales: el Congreso de la Unión y el Presidente de la República, que actuaba a través de una suerte de Regente.

La situación era compleja y poliédrica, pues si bien desde el punto de vista constitucional, legal y administrativo, el Distrito Federal se configura como la capital de la República y asiento de los poderes del gobierno federal, ontológicamente resulta ser también un fenómeno metropolitano, con todos los problemas de gobernabilidad que caracterizan a las grandes urbes latinoamericanas (Ziccardi, 1998). No se reconocía la identidad autónoma de la capital, por ser la ciudad al mismo tiempo "ignorada, manipulada y temida" (Concha Cantú, 2017: 54).

No es de extrañar, por tanto, que el régimen *sui generis* del Distrito Federal acabara siendo dinámico, con reformas sucesivas que finalmente han cristalizado en la transformación del Distrito Federal de 1917 en la Ciudad de México en 2016. Este proceso, cuyos hitos más relevantes se sintetizan a continuación, ha llevado a que

---

<sup>2</sup> La realización del presente trabajo ha sido posible gracias al disfrute de una ayuda económica de movilidad de excelencia para docentes e investigadores de la Universidad de Oviedo subvencionada por el Banco Santander, y se enmarca en las labores del grupo de investigación SPAG que dirige en la misma Universidad el catedrático de Derecho Administrativo, Leopoldo Tolivar Alas. Agradezco profundamente la ayuda prestada para la realización de este trabajo por parte de Octavio Picón (abogado parlamentario mexicano) y la profesora Marisol Anglés Hernández (Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM); los errores me son sin embargo entera y exclusivamente imputables.

el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal fuera sustituido por una verdadera Constitución, en cuyo desarrollo fueron fundamentales las demandas ciudadanas (Camacho Vargas, 2016). El proceso, de hecho, ha sido utilizado como referente para ilustrar el fenómeno contemporáneo global del empoderamiento urbano (Hirschl, 2020: 135).

Como punto de partida debe señalarse que la relación entre el Distrito Federal y la Federación ha descansado siempre en la no confusión pues, aunque formalmente la capital mantuviera una relación de dependencia con la Federación, desde el punto de vista material el Distrito Federal era una entidad local diferente a la misma (Mejía Garza, 2017: 86g). Según se ha señalado por Castelazo (1992: 19-38), el proceso de reforma buscó desde el inicio ampliar la legitimación de las acciones gubernamentales del Distrito Federal, generar cauces de participación social, y limitar y acotar el ejercicio de la autoridad, para evitar abusos e impunidad. Se criticaba abiertamente la débil representación política de sus habitantes dado que, como ya se ha señalado, por razón de la capitalidad, el Jefe del Ejecutivo federal, el Presidente de la República, funcionaba en la práctica como primera autoridad política del Distrito Federal, dejando su administración en manos de un designado, según el momento, como Gobernador, Presidente Municipal o Jefe del Departamento.

En la década de los ochenta se produjo un cierto despertar y surgió una Asamblea de Representantes del Distrito Federal, con miembros electos. Sin embargo, enseguida pareció un avance insuficiente, principalmente porque sus atribuciones no eran decisorias, sino limitadas a formular propuestas ante las instancias federales, las únicas con competencia para legislar sobre el Distrito Federal. En 1996 se conseguiría la elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal<sup>3</sup>, y poco a poco se avanzaría hacia la consideración del Distrito Federal como “el Estado 32” o al menos como una entidad federativa más; condición esta última que formal y expresamente sería reconocida para la Ciudad de México en 2016 con la modificación de la Constitución federal primero, y la posterior aprobación de la Constitución local en 2017.

Con ello se alcanzaba la aspiración de la ciudadanía respecto a la representación política, insuficiente empero para construir una verdadera gobernabilidad democrática (Ziccardi, 1998: 209-210). Y es que no basta con reformar institucionalmente el Estado para conseguir una buena gestión jurídico-pública (Flores Mendoza, 2005: 236). Ciertamente, las vicisitudes electorales de México han eclipsado los debates sobre buen gobierno y debe alumbrarse una verdadera “democracia de ejercicio” a fin de luchar contra las formas persistentes de

---

<sup>3</sup> Para entonces la Constitución ya reconocía que el Distrito Federal se organizaba políticamente en una Asamblea de Representantes, el Jefe del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia. En esa misma reforma, la Asamblea de Representantes pasaría a denominarse Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y se reconoció expresamente su facultad legislativa.

confiscación de la expresión ciudadana (Aceves Díaz de León, 2018: 18). Después del largo camino recorrido hasta su configuración actual, no cabe dudar del compromiso del poder legislativo de la Ciudad de México con la gobernanza (Luna Estrada, 2018), pero ¿qué ocurre realmente con la participación?

Un esbozo de su evolución se acomete seguidamente, para después analizar las figuras más relevantes de su ejercicio en la actualidad. Se realiza un recorrido normativo histórico, sintético y descriptivo, siguiendo un método analítico y de contextualización, para acabar exponiendo críticamente los últimos avances, y discutir si, en este caso, realmente el empoderamiento de la aglomeración urbana conlleva el de su población. Cabe avanzar que la normativa en este punto ha estado siempre en la vanguardia, aunque por distintas razones, como se verá, en ningún caso puede considerarse de aplicación exitosa.

## 2. La participación ciudadana en el Distrito Federal

Los primeros canales de expresión de la ciudadanía en el Distrito Federal fueron el Consejo Consultivo y los Consejos delegacionales, creados en los años treinta y suprimidos de facto en la década siguiente; estos últimos fueron sustituidos por las Juntas de vecinos que aparecieron en los años setenta. Sin embargo, por evocadores que resultaran los términos, los miembros de estos órganos eran elegidos por las autoridades centrales, por lo que la virtualidad efectiva de la participación ciudadana era casi nula. Las Juntas de vecinos se comenzaron a transformar en los años noventa, pero el Consejo Consultivo seguía ajeno a estas dinámicas (Castelazo, 1992: 31-34).

Mientras, como ya se ha visto, crecían las demandas de democratización de la capital de la nación, que al mismo tiempo era para muchos mexicanos *su* ciudad (Ziccardi, 1998: 210), también comenzaban a latir aspiraciones de participación y concertación, aprobándose una serie de medidas que conducirían a una primera Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal en 1995; paradójicamente antes de la plena consecución de los derechos políticos locales de los habitantes de la capital. Esa primera normativa sería posteriormente derogada y sustituida por otra en 1998. Sin embargo, en su aplicación efectiva no se apreció un gran interés real de la ciudadanía, por razones que se han identificado con una falta de cultura política vecinal, desconfianza relacionada con la corrupción imperante, desconocimiento de la normativa y sus efectos, etc. (Sánchez Mejorada, 2000: 80-91).

A comienzos de este siglo, la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal de 2004<sup>4</sup> recogió figuras como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, la consulta ciudadana, la colaboración ciudadana, la rendición de cuentas, la difusión pública, la red de contralorías ciudadanas y la audiencia pública; pero nunca fueron

---

<sup>4</sup> Publicada el 17 de mayo de 2004 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

muy usadas. Son en todo caso mecanismos de participación más avanzados que los previstos en la legislación federal, y algún autor ha señalado que precisamente pudieron tener causa en un intento de compensar la débil representación democrática de la población de la capital (Hernández Cruz, 2016). La regulación del Distrito Federal también inventariaba cuantitativamente uno de los más amplios abanicos de figuras de participación ciudadana en relación con la normativa de los Estados federados, con figuras exclusivas y endógenas, como los comités y consejos ciudadanos, que sustituían a los vecinales precedentes. No obstante, según algunos análisis comparados, existían pequeñas carencias en la calidad de la norma, sobre todo en lo que respecta a la iniciativa popular y al referéndum, que nunca llegarían a plantearse (Balbuena Cisneros y Fragoso Lugo, 2010: 74-84).

Quizás por eso la Ley fue reformada de manera recurrente<sup>5</sup>, pero nunca logró generar una respuesta entusiasta en la población capitalina, que parecía insalvablemente poco comprometida con la participación. No es un fenómeno aislado, ni exclusivo del Distrito Federal. La incesante motorización legislativa mexicana, que no ayuda a suscitar confianza, estabilidad ni seguridad jurídica, es una característica que se aprecia sobremanera a nivel constitucional (Fix Fierro, 2017; Rivera León, 2017) y se refleja en una deficiente cultura de la legalidad, que se une a la grave crisis de derechos humanos que se vive en el país (Carreón Gallegos, 2018).

Entre 2007 y 2009 se organizaron tres consultas públicas en el Distrito Federal, las únicas figuras con cierta aplicación, que versaron sobre políticas ambientales, energéticas y de servicios públicos, con una abstención creciente. En una consulta ciudadana de 2009 sobre el aumento del precio del billete de metro participarían tan sólo seis mil personas (Vargas Solano y Galván Gómez, 2014: 457). Era evidente que algo no estaba funcionando, con un desinterés notorio del ciudadano común por ocupar los espacios de participación e involucrarse en los procesos de gestión. Se intentaría entonces buscar una mayor implicación de las organizaciones sociales y civiles del ámbito territorial.

En 2010 se conformó un catálogo de colonias y pueblos originarios para configurar comités ciudadanos y consejos de los pueblos<sup>6</sup>. La delimitación territorial por colonia y pueblos originarios se realizó atendiendo a la identidad cultural, social, étnica, política, económica, geográfica y demográfica del Distrito Federal y representó grandes retos en su momento y en cierta manera, como luego se verá, es una cuestión aún inacabada; sin embargo, resultó también de aplicación muy

---

<sup>5</sup> El 28 de enero, 16 de mayo y 13 de julio de 2005; el 15 de mayo de 2007; el 30 de diciembre de 2009; el 27 de mayo, 30 y 20 de diciembre de 2010; el 17 de enero, 16 de marzo y 26 de agosto de 2011; el 3 de abril y 13 de mayo de 2013; el 7 de marzo, 2 de mayo y 18 de diciembre de 2014; el 25 de mayo y 17 de noviembre de 2016; y el 27 de mayo, 5 de abril y 7 de junio de 2017.

<sup>6</sup> A través de una serie de modificaciones a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, publicadas el 27 de mayo de 2010 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

limitada. Existía un gran abismo entre la legislación y la realidad (Morán Torres, 2010: 152).

### **3. La participación ciudadana en la Ciudad de México**

La regulación actual de la participación ciudadana y el gobierno abierto se contiene en la Constitución local de 2017 y la nueva Ley en la materia de 2019<sup>7</sup>, que se analizarán por separado, prestando atención a las novedades que parecen más prometedoras en la consecución definitiva de la ansiada participación ciudadana en la capital de los Estados Unidos Mexicanos.

#### **3.1 La consagración constitucional**

La Constitución política de la Ciudad de México conceptualiza la misma como republicana, democrática, representativa, laica y popular, bajo un sistema de división de poderes, pluralismo político y participación social (art. 1.3). Entre sus principios rectores acoge, aunque sin mencionarlo, el de buena administración, caracterizado como el recto ejercicio de la función pública apegada a la ética, la austeridad, la racionalidad, la transparencia, la apertura, la responsabilidad, la participación ciudadana y la rendición de cuentas con control de la gestión y evaluación (art. 3.2).

La participación social se contempla expresamente en el procedimiento de elaboración y seguimiento del Programa de Derechos Humanos a que se refiere el art. 5.A.7; respecto a las iniciativas relacionadas con los derechos culturales en el 8.D.4; específicamente en el marco de la política campesina y rural en el 11.B.2 y como un derecho de los jóvenes en el 11.E. Es uno de los pilares del Derecho a la Ciudad (art. 12) y se declina asimismo en clave ambiental (art. 13.A.2 y art. 16.A), territorial y también urbanística, con la creación del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México y su oficina especializada en consulta pública y participación social (art. 15).

Se prevé la creación de un Sistema Público de Radiodifusión que será garante y promotor del conjunto de derechos que gozan sus habitantes, así como del ejercicio de ciudadanía y participación social (art. 16.F.8). La participación ciudadana ha de presidir también los programas de uso, mantenimiento y ampliación del espacio público (art. 16.G.6), la movilidad y accesibilidad (art. 16.H.3), el transporte (art. 16.H.4), el desarrollo de una cultura de la seguridad y la resiliencia (art. 16.I.1), las políticas y programas sociales (art. 17.A.2), la política económica (art. 17.B.1) y de patrimonio (art. 18.A.5).

Igualmente aparece en sede de coordinación metropolitana y regional (art. 19) y asuntos internacionales (art. 20). Además, los mecanismos de participación

---

<sup>7</sup> Publicada el 1 de abril de 2019 en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.



ciudadana, como los electorales, serán controlados por el Tribunal Electoral de la Ciudad de México (art. 38).

Habrà participación también en el Consejo de Evaluación de la Ciudad de México (art. 47) y en el Sistema Anticorrupción (art. 63). Además, y tal y como se recoge a lo largo del art. 56, la participación ciudadana es un elemento clave en la configuración de las demarcaciones territoriales y las alcaldías (Boto Álvarez, 2020: 770).

Puede verse como la participación está formalmente omnipresente en el texto constitucional, pero ¿en qué cabe esperar que ello se traduzca en la práctica? A continuación, se presta atención a las iniciativas más concretas previstas en la Constitución.

#### **a. Instrumentos de democracia directa: la revocación de mandato**

El art. 25 del texto constitucional de 2017 reconoce la iniciativa ciudadana respecto a leyes, proyectos e incluso reformas de la Constitución, y en particular el derecho de proponer modificaciones a las iniciativas legislativas que se presenten al Congreso de la Ciudad de México. El periodo para recibir las propuestas no será inferior a diez días hábiles a partir de su publicación en la Gaceta Parlamentaria. Todas las propuestas deberán ser tomadas en cuenta en el dictamen. Ese mismo artículo define la democracia participativa como el derecho de las personas a incidir, individual o colectivamente, en las decisiones públicas y en la formulación, ejecución, evaluación y control del ejercicio de la función pública, en los términos que las leyes señalen.

Allí se regula también el referéndum, el plebiscito, la consulta ciudadana y popular, y la revocación de mandato. Esa última figura ha alcanzado en los últimos tiempos un protagonismo inesperado. La Constitución local prevé que la ciudadanía tiene derecho a solicitar la revocación del mandato de representantes electos cuando así lo demande al menos el diez por ciento de las personas inscritas en la lista nominal de electores del ámbito respectivo<sup>8</sup>. Es un ejercicio de democracia directa avanzada, que sin embargo parece no haberse dimensionado bastante desde otras instancias. Así, a finales de 2019 se aprobaba una modificación de la Constitución federal, precisamente en materia de consulta popular y revocación de mandato<sup>9</sup>. Entre otras cosas, esa reforma da una nueva redacción al artículo 122 para incluir la revocación de mandato del Jefe de Gobierno; es una previsión que supone ignorar los avances dados en la Ciudad de México, donde ya existía la revocación de

---

<sup>8</sup> La consulta para la revocación del mandato sólo procederá una vez, cuando haya transcurrido al menos la mitad de la duración del cargo de representación popular de que se trate. Sus resultados serán obligatorios siempre que participe al menos el cuarenta por ciento de las personas inscritas en el listado nominal de electores del ámbito respectivo y que el 60% se manifieste a favor de la revocación.

<sup>9</sup> Decreto del Honorable Congreso de la Unión firmado por el Presidente el 19 de diciembre de 2019.



mandato, y concebida además en términos más amplios, pues afectaba a todos los cargos de elección popular.

Por su parte, el resto de herramientas de democracia directa resultan viejos conocidos poco ilusionantes. El derecho ciudadano al referéndum se prevé en relación con aprobación de reformas a la propia Constitución, en el marco del procedimiento de reforma por ella previsto, y a las demás disposiciones normativas de carácter general que sean competencia del Congreso de la Ciudad de México, salvo en materia de derechos humanos, penal y tributaria. Para ponerlo en marcha se exige una barrera de entrada relativamente baja (0,4% de las y los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores de la Ciudad, aunque también puede solicitarse por dos terceras partes de las y los integrantes del Congreso de la Ciudad). El umbral de acceso al plebiscito, que se refiere a decisiones públicas competencia del Poder Ejecutivo de la Ciudad o las alcaldías, es idéntico en cuanto a la solicitud por los electores, aunque se facilita de forma llamativa y considerable en lo que se refiere a los miembros del Congreso, bastando que sea solicitado por un tercio de ellos (además, también cabe a instancia de la Jefatura de Gobierno o de las dos terceras partes de las alcaldías). En el caso de las consultas, la barrera de entrada a instancia vecinal sube al 2% de los electores (para la consulta popular) o de las personas inscritas en el listado nominal del ámbito territorial correspondiente (para la consulta ciudadana). Las cuestiones fiscales son además un límite material adicional a los del referéndum para el plebiscito y para la consulta popular, que se realiza el mismo día de la jornada electoral local, precisamente buscando la participación más alta posible.

Y es que existen otros obstáculos para la efectiva democracia directa, en las tasas de participación que se exigen para considerar vinculantes los resultados obtenidos, dada la tradicional dificultad para movilizar al electorado: en el caso de referéndum y plebiscito, deberán haber participado al menos la tercera parte de las personas inscritas en el listado nominal de electores del ámbito respectivo, y en el caso de las consultas, un 15%. Son resultados más accesibles que los exigidos en el ámbito federal (donde para las consultas se prevé, por ejemplo, una participación mínima del 40% para que el resultado resulte vinculante), pero aun así difíciles de conseguir en la inercia actual. Y es que la apatía ciudadana ante las urnas en la Ciudad de México es de tal calado que, por ejemplo, en 2016 menos de un 30% de los electores registrados acudió a elegir a los constituyentes que les representarían en la redacción de su primera Carta Magna<sup>10</sup>. Sin embargo, ante esa misma Asamblea Constituyente se debatirían nada más y nada menos que 978 propuestas ciudadanas (Reyes, 2019: 12), lo que en mi opinión parece estar traduciendo el interés por formas más disruptivas de participación ciudadana.

---

<sup>10</sup> El dato concreto de participación, de acuerdo con los datos ofrecidos por el Instituto Nacional Electoral, encargado de supervisar aquellas elecciones, fue del 28.3631% (<https://prep2016-cdmex.ine.mx/Asambleistas/Entidad/Votos/>).

**b. Instrumentos de democracia participativa: la silla ciudadana**

El art. 26 de la Constitución de la Ciudad establece la obligación de instituir, para las autoridades de la Ciudad y también las alcaldías, formas de gobierno abierto que garanticen la participación social efectiva, amplia, directa, equitativa, democrática y accesible en el proceso de planeación, elaboración, aprobación, gestión, evaluación y control de planes, programas, políticas y presupuestos públicos, en los términos que establezca la ley. Ese mismo artículo contiene una referencia al presupuesto participativo, aunque acaba siendo una mera remisión a la legislación sectorial aplicable, por lo que se analizará un poco más adelante.

En el ámbito de las alcaldías, merece la pena señalar la previsión constitucional (art. 54 y 56) de que en las sesiones de los concejos de las alcaldías y del cabildo, concebido como consejo de alcaldes, existirá una "silla ciudadana" que será ocupada por las o los ciudadanos que así lo soliciten cuando en las sesiones se traten temas específicos de su interés, a fin de que aporten elementos que enriquezcan el debate. La ley de la materia establecerá las bases para el acceso en forma transparente, representativa y democrática. Las personas ocupantes contarán sólo con voz.

Cabría pensar que, ante la histórica falta de representación política en el gobierno de la Ciudad, la posibilidad de ocupar esta silla para el gobierno abierto sería bien recibida por la ciudadanía. No parece que esté siendo así del todo, existiendo noticias de prensa que acreditarían que hasta diciembre de 2019 nadie ocupó la silla ciudadana en el cabildo<sup>11</sup>; no hay datos fiables sobre la situación en las alcaldías, al estar la gestión descentralizada, aunque sí parece que la participación en ese nivel, más cercano al ciudadano, genera más interés a juzgar por las consultas registradas al respecto en el Instituto Electoral<sup>12</sup> (el fenómeno se enmarcaría en una tendencia global generalizada, de acuerdo con López Olvera, 2007).

**c. Instrumentos de democracia representativa: candidaturas sin partido y agrupaciones políticas locales**

En el art. 27, la Constitución de la Ciudad establece que la ciudadanía podrá presentar candidaturas para acceder a cargos de elección popular sin necesidad de que sean postuladas por un partido político, siempre que cuenten con el respaldo de una cantidad de firmas equivalente al uno por ciento de la lista nominal de electores en el ámbito respectivo.

---

<sup>11</sup> "Ningún capitalino ocupa las sillas ciudadanas del Cabildo" del diario *El Sol de México*, en su edición de 5 de diciembre de 2019.

<sup>12</sup> La información en la plataforma digital institucional puede verse en: <https://www.iecm.mx/participacionciudadana/plataforma-digital/silla-ciudadana/>

Regula, asimismo, junto a los partidos políticos al uso, las agrupaciones políticas locales, como formas de asociación ciudadana. Su finalidad es coadyuvar al desarrollo de la vida democrática de los habitantes de la Ciudad de México, mediante el desarrollo de una cultura política sustentada en la tolerancia, respeto a la legalidad y la creación de una opinión pública mejor informada. De nuevo hay una remisión a la ley para determinar los requisitos para su constitución, funcionamiento y extinción.

Son nuevas conquistas de representación, impensables en la génesis del Distrito Federal.

### **3.2 La configuración legal de la participación ciudadana**

La vigente Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, aprobada en agosto de 2019, retoma la clasificación tripartita de la democracia constitucional y profundiza en los instrumentos allí previstos y que ya se han ido presentando.

A sus fines, distingue entre personas originarias (las nacidas en el territorio de la Ciudad, así como sus descendientes en primer grado); personas habitantes (quienes residan en la Ciudad); personas vecinas (residentes de más de seis meses), y personas ciudadanas (personas que reúnan los requisitos constitucionales y posean, además, la calidad de persona vecina u originaria de la Ciudad).

Uno de los aspectos que se regulan con mayor detalle es el presupuesto participativo (art. 116-134), como instrumento que permite a los ciudadanos votar para destinar cierto porcentaje de recursos públicos a proyectos presentados por ellos mismos. La regulación pretende mejorar la previamente existente estableciendo por ejemplo la evaluación previa de las propuestas que se registren, aumentando el monto de sus partidas, implementando el seguimiento de los proyectos ganadores y estableciendo sanciones en caso de incumplimientos.

Los recursos del presupuesto participativo son distribuidos en el ámbito de las demarcaciones territoriales. El 50% se distribuye de forma alicuota entre las colonias, pueblos y barrios de la alcaldía. El 50% restante se distribuye atendiendo a criterios como el índice de pobreza, la incidencia delictiva, la condición de pueblo originario o rural, y la población, incluyendo la flotante. En teoría puede ser una técnica dinamizadora, pero parece que no está funcionando del todo bien por la insuficiente permeabilidad de las estructuras instrumentales, muy complejas, en la sociedad real, y consiguientemente por una participación sesgada<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> El argumento sólo puede quedar aquí apuntado, en la página web oficial del Instituto Electoral de la ciudad puede verse información sobre la convocatoria de 2019 y un comparativo con convocatorias anteriores: <http://portal.iedf.org.mx/consultasciudadanas/>

Ciertamente, la organización está lejos de resultar sencilla. El sistema de apoyo sobre las Asambleas Ciudadanas, y los Comités de Ejecución y de Vigilancia. A las primeras se les encomiendan, en distintos momentos, funciones de diagnóstico, deliberación, información, selección, evaluación y rendición de cuentas. Existen además Comisiones de Participación Comunitaria, supervisadas por el Instituto Electoral. Se prevé también la creación de dos plataformas de participación digital, una del Gobierno de la Ciudad de México y otra del propio Instituto Electoral, lo que desde luego tampoco simplifica el funcionamiento.

Además, la delimitación del marco geográfico para la participación no está exenta de polémicas. Así, en marzo de 2020 y en cumplimiento a una sentencia de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad tuvo que cancelar la elección de las Comisiones de Participación Comunitaria 2020 y la Consulta de Presupuesto Participativo 2020 y 2021 en 48 pueblos y barrios originarios. El procedimiento sí se llevaría a cabo, en su modalidad electrónica y presencial, en las otras más de 1,500 unidades territoriales que integran el marco geográfico de la Ciudad de México.

#### **4. A modo de cierre**

La construcción de la participación ciudadana en la Ciudad de México es paradójica y frustrante. Debido a la existencia histórica de un fuerte déficit democrático en la configuración político-administrativa del Distrito Federal como capital de la República, los instrumentos de participación local conocieron un desarrollo normativo temprano, pero por diversas razones, algunas de las cuales conectan precisamente con las competencias decisorias en el Distrito Federal, muy poco exitoso. Hubo constantes reformas, sin conseguir con ello dinamizar efectivamente la participación; incluso cabe ver en la motorización legislativa un efecto pernicioso, con una cultura de la legalidad, confianza y seguridad jurídica en declive a nivel nacional.

Hoy, conseguido ya el reconocimiento de la capital también como una entidad federativa autónoma, y afianzada la representación democrática de sus habitantes, ha seguido avanzándose en la configuración de mecanismos de participación, pero de una forma que sigue pareciendo poco atractiva para la ciudadanía.

La cuestión, por tanto, no acaba de quedar definitivamente zanjada; es necesario perfeccionar, y sobre todo simplificar, el régimen de técnicas ya conocidas, como la de los presupuestos participativos, y afianzar innovaciones constitucionales y legales como la revocación de mandato o la silla ciudadana.

## Bibliografía

- Aceves Díaz de León, L. 2018. "El derecho a la buena administración pública en la Constitución Política de la Ciudad de México y su aporte a la gobernanza", en López Velarde Campa, J. A. (coord.), *La gobernanza en la Ciudad de México. Visiones multidisciplinarias*, México: Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, pp. 17-38.
- Balbuena Cisneros, A. y Fragoso Lugo, L. 2010. "Las figuras de la participación ciudadana en México", en Revuelta Vaquero, B. y Patrón Sánchez, F. (coord.), *Democracia participativa. Visiones, avances y provocaciones*, México: IFE-CDD, pp. 61-87.
- Boto Álvarez, A. 2020. "El refuerzo del gobierno local en la Ciudad de México", en Barrero Rodríguez, C. y Socías Camacho, J. M. (coord.), *La ciudad del siglo XXI: transformaciones y retos*, Madrid: INAP-AEPDA, pp. 763-773.
- Camacho Vargas, J. L. 2016. "Evolución constitucional de la Ciudad de México", en VV.AA., *Apuntes y comentarios a la esencia constitucional mexicana (1917-2016)*, Ciudad de México: Publicaciones de la Cámara de Diputados, pp. 416-435.
- Carreón Gallegos, R. G. 2018. "Reflexiones sobre el reformismo y la obesidad constitucional en México. De la costumbre institucional a la realidad cultural". *Quaestio Iuris*, 11 (4): 2965-2988.
- Castelazo, J. R. 1992. *Ciudad de México: reforma posible*, México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Concha Cantú, H. A. 2017. "La evolución político-institucional de la Ciudad de México", en Esquivel, G., Ibarra Palafox, F. A. y Salazar Ugarte, P. (coord.), *Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, tomo 4: Estudios políticos, México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto Belisario Domínguez, pp. 53-74.
- Fix Fierro, H. 2017. "¿Por qué se reforma tanto la Constitución mexicana de 1917? Hacia la renovación del texto y la cultura de la Constitución", en Esquivel, G., Ibarra Palafox, F. A. y Salazar Ugarte, P. (coord.), *Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, tomo 4: Estudios políticos, México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto Belisario Domínguez, pp. 143-162.
- Flores Mendoza, I. B. 2005. "Reinventar el gobierno: renovarse o morir. Hacia una gestión jurídica pública eficiente y transparente en la Ciudad de México", en Cienfuegos Salgado, D. y López Olvera, M. A. (coord.), *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruíz. Derecho Constitucional y Política*, México: UNAM, pp. 235-254.

- Hernández Cruz, A. 2016. "La participación ciudadana en el marco de la Constitución de la Ciudad de México". *Dfensor. Revista de Derechos Humanos*, 7: 49-53.
- Hirschl, R. 2020. *City, State. Constitutionalism and the megacity*, Nueva York: Oxford University Press.
- López Olvera, M. A. 2007. "La participación ciudadana en el Municipio", en González Oropeza, M. y Cienfuegos Salgado, D. (coord.), *El Municipio en México*, México: Laguna, pp. 371 y ss.
- Luna Estrada, L. 2018. "Del Poder Legislativo y su principio de construcción de buen gobierno", en López Velarde Campa, J. A. (coord.), *La gobernanza en la Ciudad de México. Visiones multidisciplinares*, México: Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, pp. 167-180.
- Mejía Garza, R. M. 2017. "Artículo 43" y "Artículo 44" en Cossío, J. R. (coord.), *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, Ciudad de México: Tirant lo Blanch, pp. 869 y ss.
- Morán Torres, E. F. 2010. "La democracia participativa en México, abismo entre legislación y realidad", en Revuelta Vaquero, B. y Patrón Sánchez, F. (coord.), *Democracia participativa. Visiones, avances y provocaciones*, México: IFE-CDD, pp. 133-160.
- Olvera Acevedo, A. 2019. *Ciudad de México. La reforma jurídico-política del Distrito Federal*. Ciudad de México: Tirant lo Blanch.
- Reyes, A. 2019. "The evolution of local governance in Mexico City: pursuing autonomy in a growing región". *IMFG Perspectives*, 25.
- Rivera León, M. A. 2017. "Understanding Constitutional Amendments in Mexico: Perpetuum Mobile Constitution". *Mexican Law Review*, 9 (2): 3-27.
- Sánchez Mejorada F., M. C. 2000. "La participación ciudadana en el Distrito federal. reflexiones sobre la Ley y las elecciones vecinales". *El Cotidiano*, 16 (99): 80-91.
- Vargas Solano, N. y Galván Gómez, M. A. 2014. "La participación ciudadana en la Ciudad de México: panorama, retos y perspectivas" en Ayala Sánchez, A. (coord.), *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea*. México: UNAM, pp. 433-463.
- Ziccardi, A. 1998. *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México: UNAM.