

Resultados de los procesos de participación ciudadana
¿Son competencia electoral?
El caso del presupuesto participativo en la CDMX

Las siguientes líneas se ocuparán de destacar, en primer lugar, las ventajas que la consulta sobre el presupuesto participativo, como mecanismo de participación ciudadana, han significado para el desarrollo de la vida democrática en la Ciudad de México; en segundo lugar, la necesidad de que la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones vinculados a ese procedimiento consultivo sea tutelada por la jurisdicción electoral; y por último, situaciones que la experiencia ha generado y la forma como se ha tutelado la efectividad de los resultados de dichas consultas por parte del Tribunal Electoral de la Ciudad de México.

Relevancia del presupuesto participativo.

Los artículos 26, apartado B, de la Constitución Política, así como 116, 117 y 120 de la Ley de Participación Ciudadana, ambas de la Ciudad de México,¹ conciben a la consulta sobre presupuesto participativo, como un mecanismo de democracia participativo a través del cual, las personas podrán ejercer el derecho a decidir sobre el uso y administración de ciertos recursos, proveídos por el Gobierno local, para ser destinados a proyectos específicos de mejoramiento y recuperación de espacios públicos en su entorno inmediato, es decir, en los barrios y colonias (unidades territoriales) o pueblos originarios donde habitan.

En ese contexto, la participación de la ciudadanía en un instrumento democrático como es el el presupuesto participativo, esto es, a que su opinión sea escuchada mediante su emisión en una consulta, constituye un auténtico derecho fundamental en materia política, cuyo despliegue amerita ser protegido en términos del artículo 1º constitucional, esto es, maximizando su ejercicio, toda vez que protege la potestad de las personas habitantes de la Ciudad de México a ser parte del debate y discusión acerca de asuntos públicos.

Por tanto, es mediante la postulación de propuestas para ser sujetas a consulta —a saber, proyectos de obras que podrían ejecutarse con el presupuesto en comento— o bien, a través de la emisión de una opinión o voto a favor de tales propuestas, que la ciudadanía podrá materializar su derecho a intervenir directamente en la adopción de decisiones que trascenderán en beneficio de la comunidad donde residen.

Lo anterior, sin perder de vista que el derecho a la consulta implica también, permitir a las personas conocer e, incluso, vigilar, el modo como las autoridades procederán para implementar las propuestas contendientes que resulten ganadoras en dicho procedimiento participativo, tomando en cuenta que los resultados de una consulta han de ser respetados y efectivizados, en tanto reflejo de la decisión tomada por la mayoría de quienes votaron en la misma.

¹ En adelante, CPCDMX y LPCCDMX, respectivamente.

De ahí que el sentido definido por esa votación mayoritaria sea vinculante para las autoridades administrativas locales con facultades de poner en marcha la propuesta ganadora, es decir, de aplicar los recursos propios del presupuesto participativo, ejecutando el proyecto ganador y, por ende, realizando la obra de mejoramiento o recuperación en que ese proyecto consiste. Autoridades que, por consiguiente, a fin de preservar el principio de certeza en los resultados de la consulta, quedan obligadas a realizar todo lo necesario para atender el mandato manifestado en los resultados de la consulta, o sea, sin alterar o cambiar la propuesta favorecida por la mayoría.

Solo una vez que se alcance la completa ejecución de la obra que comprende el proyecto ganador y, por tanto, una vez aplicados en esa obra los recursos del presupuesto participativo, es que se dará plena efectividad a la voluntad ciudadana expresada en la consulta.

La jurisdicción electoral y los resultados de la consulta sobre presupuesto participativo.

Los artículos 38, numeral 5, de la CPCDMX, y 14, fracción V, y 124, fracción V, de la LPCCDMX, autorizan al Tribunal Electoral local² a tutelar la constitucionalidad y legalidad en los procedimientos de democracia participativa como lo es la consulta bajo examen.

Luego, ese órgano jurisdiccional, a fin de garantizar el derecho humano de acceso a la justicia, cuenta con atribuciones para salvaguardar y, en su caso, reparar, el derecho fundamental a ser consultado, frente a determinaciones que asuman otras autoridades locales en detrimento de la celebración de los instrumentos democráticos previstos para su ejercicio, o bien, en perjuicio de la efectividad de los resultados arrojados por la consulta,

No obstante, la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación³ ha sostenido un criterio conforme al cual, el TECDMX solamente es competente para pronunciarse sobre el derecho a ser consultado y aquellas situaciones que impidan ponerlo en práctica en una consulta, mientras que escapan a su ámbito de actuación, los asuntos en los que se combata el proceder de autoridades administrativas locales, en específico, alcaldías, una vez concluida la consulta y obtenidos los resultados de la misma, obstaculizando los trámites para la ejecución de proyectos ganadores o aplicando los recursos del presupuesto participativo, toda vez que, para verificar la correcta administración de los mismos, existen procedimientos en materia de transparencia, rendición de cuentas y responsabilidades administrativas.

Y en función a que tales consideraciones de la mencionada Sala Regional han servido para revocar resoluciones del TECDMX, éste se ha visto orillado a declararse incompetente y dar vista a las autoridades con atribuciones en materia de responsabilidades administrativas o de tutela de derechos frente a actos de naturaleza

² En adelante, TECDMX.

³ En juicios electorales como el SCM-JE-75/2018 o el SCM-JDC-70/2024.

administrativa, como son los órganos internos de control de las alcaldías responsables, así como al Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

A pesar de lo expuesto, la experiencia ha demostrado que, además de los conflictos estrechamente relacionados con el derecho a registrar proyectos para ser sometidos a consulta, o al respeto al ejercicio del voto durante la jornada consultiva, existen otros supuestos que, una vez celebrada la consulta y conocidos sus resultados, sin llegar a involucrar cuestiones relativas a la etapa de ejecución de un proyecto ganador —a cargo, en forma exclusiva de las autoridades administrativas— se han declarado dentro de la competencia del TECDMX, con miras a defender la efectividad de la voluntad de la ciudadanía y, por tanto, los resultados del ejercicio consultivo.

Experiencias del TECDMX al conocer sobre actos que inciden en los resultados presupuesto participativo

Dentro de las etapas de organización, celebración de la jornada consultiva y resultados de la consulta, esto es, cuyo conocimiento la citada Sala Regional no ha dudado en admitir como competencia del TECDMX, pueden mencionarse asuntos en los que:

- En los procesos consultivos de 2020 y 2022, se ha analizado la legalidad de la actuación de los comités dictaminadores conformados al interior de las alcaldías, para determinar la viabilidad de los proyectos propuestos por la ciudadanía —según lo previsto en el artículo 120, inciso d), de la LPCCDMX— ordenando a tales órganos la reposición de su actuación, cuando se advierte que sus decisiones de inviabilidad no se encuentran debidamente fundadas ni motivadas. Ello, aun cuando los aspectos deficientes involucren circunstancias meramente técnicas, pues la línea seguida por este Tribunal, se ha sustentado en que toda determinación que impida la postulación de un proyecto, ha de ser plenamente justificada por dichas autoridades, en la medida que restringe el derecho a participar en la consulta y, desde luego, en la definición de las alternativas sometidas a consulta, lo cual trascenderá a los resultados de la misma.
- En el proceso 2022, respecto a las controversias planteadas por personas que reclamaron la inviabilidad de proyectos considerados factibles por los referidos órganos dictaminadores y que fueron postulados por otras personas habitantes de la misma unidad territorial, se determinó que tales reclamos no pueden prosperar cuando: 1) se efectúen una vez transcurrida la jornada electiva y arrojados los resultados del cómputo de las opiniones emitidas; y 2) pretenda ser sustentado en planteamientos que cuestionen la viabilidad del propio proyecto declarada en una etapa preliminar. Lo dicho, aplicando el principio electoral de definitividad de las etapas, a un proceso consultivo, para que no puedan reclamarse en la etapa de resultados ni repercutir en ésta, actos vinculados con etapas ya culminadas, como sería la de dictaminación de proyectos.

- También en el proceso 2022, el TECDMX ordenó a una alcaldía, en dos diferentes casos⁴, respetar las decisiones asumidas por las asambleas de pueblos originarios, acerca del proyecto de presupuesto participativo a ser ejecutado con tales recursos, potenciando así al mismo tiempo, tanto el respeto a los derechos de autodeterminación y autonomía de dichas comunidades —para definir las cuestiones políticas que incumben a su vida interna, como lo es el proyecto que sería beneficiado por el presupuesto en mención— como los resultados arrojados por tales asambleas comunitarias, donde la mayoría determinó cuales proyectos ejecutar.
- Durante el proceso 2020, en lo que hace a circunstancias técnicas que impidieron el correcto funcionamiento del sistema electrónico de votación implementado por el Instituto Electoral de la Ciudad de México⁵ y, en consecuencia, que significaron la imposibilidad de que personas vecinas de varias unidades territoriales pudieran emitir su opinión durante gran parte de la jornada consultiva, se declaró la nulidad de la consulta, con base en el artículo y se ordenó la celebración de una jornada consultiva extraordinaria, a fin de dotar de plena efectividad el derecho a ser consultado, además de tutelar la certeza en los resultados del ejercicio.

Sin embargo, la experiencia en la materia ha hecho patente que las controversias relacionadas con el procedimiento participativo motivo de análisis no se circunscriben a su etapa preparatoria ni a la concerniente a la emisión de resultados, sino que múltiples veces el conflicto ha surgido por la omisión de reconocimiento a esos resultados —aún cuando los mismos han sido declarados válidos— y, por lo tanto, a la voluntad ciudadana, por parte de las autoridades administrativas u otros órganos que intervienen en la implementación de los proyectos ganadores.

Ejemplo de lo anterior, son los siguientes casos:

- Dentro del juicio electoral TECDMX-JEL-330/2018, solamente después de acreditada, por la alcaldía responsable, la imposibilidad material de implementar un proyecto ganador de la consulta celebrada en 2017, se ordenó a esa autoridad convocar a los vecinos de la respectiva unidad territorial a fin de que decidieran acerca de la sustitución de dicho proyecto por el que ocupó el segundo lugar de la consulta; criterio adoptado con anterioridad al emitido por la Sala Regional, sin que necesariamente se contrapongan, pues lo relevante es que este Tribunal —ante una situación excepcional de imposible superación, plenamente demostrada y surgida en la etapa de ejecución— hizo respetar los resultados de la consulta, a favor del segundo lugar de la misma.
- Al resolverse el juicio electoral TECDMX-JEL-392/2023, se determinó desestimar lo planteado por personas integrantes del comité de ejecución del presupuesto participativo en una unidad territorial, que pretendían modificar los términos en que fue aprobado y se implementaría el proyecto ganador de la consulta celebrada en ese año; decisión sustentada en el argumento medular de que una alteración en la

⁴ En los juicios de la ciudadanía TECDMX-JLDC-012/2022 y TECDMX-JLDC-013/2022.

⁵ En adelante IECM.

propuesta que captó el voto mayoritario, significaría desconocer los términos en que la misma propuesta fue votada, vulnerando la certeza en los resultados de la consulta.

- En asuntos como el juicio electoral TECDMX-JEL-308/2022, el TECDMX ha asumido competencia aun cuando el litigio concernió a la integración o funcionamiento de los comités de vigilancia o ejecución del presupuesto participativo, conforme a los artículos 131 y 132 de la LPCCDMX; postura sustentada en el hecho de que, en la convocatoria a las asambleas ciudadanas celebradas para conformar tales comités, conforme a lo dispuesto por la ley en cita, tienen intervención las direcciones distritales del IECM y, por ende, las mismas fungen como autoridades responsables, cuya actuación corresponde revisar a la jurisdicción electoral; aunado a que tales asambleas tienden a hacer efectivos los resultados del proceso consultivo.

Como se ve, la experiencia ha puesto de relieve el surgimiento de controversias que, a pesar de suscitarse en una etapa posterior a la declaración de validez de los resultados de una consulta sobre presupuesto participativo, incumben a la competencia del TECDMX, al involucrar acciones a cargo de la autoridad administrativa electoral, afectar la certeza en los resultados de dicho ejercicio por implicar un cambio en lo que fue decidido por la mayoría, o incluso, al haber la posibilidad de hacer valer tales resultados y, por consiguiente, la voluntad ciudadana, en favor de un proyecto diferente al ganador; supuestos no comprendidos en el criterio adoptado por la Sala Regional.

En cualquiera de los casos anteriores, ha quedado demostrada la eficacia de la jurisdicción electoral para hacer valer los resultados de un ejercicio consultivo.

En efecto, el criterio de la Sala Regional ha sido asumido por el TECDMX como una excepción muy delimitada, más que como regla, considerándolo aplicable sólo cuando solventar la imposibilidad material de ejecutar un proyecto ganador corresponda exclusivamente a las autoridades de la administración pública local, por deberse a situaciones técnicas, operativas o financieras y sin que exista oportunidad alguna de tomar medidas para que prevalezca en la unidad territorial o pueblo de que se trate, la finalidad del presupuesto participativo, a saber, lograr que sus recursos logren aplicarse en beneficio inmediato de la comunidad, durante el respectivo ejercicio fiscal, mediante la ejecución de un proyecto sometido a consulta.

En conclusión, la experiencia narrada en este trabajo ha evidenciado que el marco jurídico vigente en la Ciudad de México, regulatorio de los procesos de participación ciudadana, así como la forma en que el TECDMX lo ha interpretado y aplicado, hacen patente que la jurisdicción electoral ha resultado eficaz para proteger y hacer efectivo el derecho de la ciudadanía a ser consultada e intervenir en la definición de acciones públicas, concretamente, en el destino dado a los recursos del presupuesto participativo, mediante la emisión de su opinión y, por tanto, mediante la defensa de los resultados del respectivo ejercicio consultivo.