

Derechos indígenas

Caso mecanismos de democracia directa y participativa

José Alfredo García Solís*

1) Hechos

La Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México se publicó en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 12 de agosto de 2019. El 16 de noviembre siguiente, el Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México emitió el acuerdo IECM-ACU-CG-079/2019, por medio del cual aprobó la Convocatoria *Única* para la Elección de las Comisiones de Participación Comunitaria 2020 y la Consulta de Presupuesto Participativo 2020-2021. En ese contexto, del 20 al 22 de noviembre de 2019 se presentaron juicios locales para controvertir el contenido de esa Convocatoria.

Durante la sustanciación de los medios de impugnación, el 20 de diciembre posterior, en la citada *Gaceta Oficial*, se publicó la Ley de Derechos de los Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes en la Ciudad de México. Más adelante, el 23 de enero de 2020, el Tribunal Electoral de la Ciudad de México resolvió confirmar la Convocatoria cuestionada.

Contra la sentencia local se presentaron diversos juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, resuel-

* Secretario de estudio y cuenta de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, adscrito a la ponencia de la magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso.

tos el 5 de marzo siguiente por la Sala Regional Ciudad de México, en el sentido de revocar la resolución local y, en plenitud de jurisdicción, anular parcialmente la Convocatoria Única respecto de las unidades territoriales de los pueblos y barrios originarios. En su momento, la Sala Superior conoció de 18 recursos de reconsideración (REC) interpuestos por Salvador Méndez Romero y diversas personas más para controvertir la sentencia federal dictada por la Sala Regional.

2) Planteamiento de la demanda

En términos generales, se controvertían dos grandes temas: por un lado, la prevalencia de las comisiones de participación comunitaria sobre las autoridades tradicionales de los pueblos y barrios originarios; por otro lado, la consulta del presupuesto participativo 2020-2021.

3) Resolución de la Sala Superior

Con esta perspectiva, la Sala Superior estimó que por cuestión de método y, dado que la línea argumentativa de ambos temas se relacionaba con los supuestos alcances generales de la sentencia previa emitida por la Sala Regional, la cual partió del estudio de las autoridades tradicionales de los pueblos y barrios originarios de Ciudad de México, se realizaría de manera conjunta el análisis de los agravios expuestos en los REC.

En la sesión pública del 13 de marzo de 2020, el proyecto inicialmente presentado proponía revocar la sentencia del Tribunal Electoral de la Ciudad de México. Al rechazarse por una mayoría de cinco votos, se encargó a Mónica Aralí Soto Fregoso, magistrada de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la elaboración del engrose de sentencia respectivo.

a) Comisiones de participación comunitaria y autoridades tradicionales de los pueblos y barrios originarios

En la sentencia aprobada se expuso que la abrogada Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal contemplaba la figura del consejo del pueblo, el cual correspondía a un órgano de representación ciudadana en los pueblos originarios que mantuvieran la figura de autoridad tradicional de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales. Sin embargo, era una figura independiente de la autoridad tradicional correspondiente en el pueblo originario, ya que tenía por objeto mantener una vinculación estrecha con esta última en diversos temas, como la propuesta, la elaboración y la ejecución de planes, programas y acciones para el desarrollo, entre otras funciones.

No obstante, la Ley de Participación Ciudadana expedida y publicada en agosto de 2019 suprimió los consejos de los pueblos y fueron sustituidos por las comisiones de participación comunitaria, las cuales aglomeraron indistintamente a quienes habitan colonias, unidades habitacionales, pueblos y barrios originarios, implicando una asimilación o integración forzada de los dos últimos, lo que quebrantó sus derechos como grupo vulnerable.

Se consideró que tal situación era una regresión en la participación de los pueblos y barrios originarios en lo concerniente a los mecanismos de participación ciudadana previstos en la normativa vigente, pues, al agruparlos de manera indistinta con una mayoría, se les invisibilizó, lo cual afectó las medidas de protección que se materializaban en la ley abrogada mediante el mecanismo de representación denominado consejo de pueblo.

A partir de lo anterior, en la sentencia aprobada por la mayoría se observó que se podría suscitar una posible colisión de derechos fundamentales: por un lado, la protección a la libre determinación que asiste a los pueblos y barrios originarios y, por otro lado, el derecho de la ciudadanía en el contexto de su participación ciudadana mediante los mecanismos previstos en la Ley vigente.

En ese sentido, se razonó que, al no existir previsión legislativa en torno a cuál debía prevalecer, no podían ejercerse de forma simultánea, pues el ejercicio de uno llevaba a la restricción del otro, dado que

ambos tenían como ámbito de aplicación y observancia la participación ciudadana en el contexto de la Ley vigente.

Asimismo, se argumentó que la pugna era el mecanismo o el órgano de representación ciudadana para quienes tenían el carácter de pueblos y barrios originarios y las demarcaciones comprendidas en el concepto de unidad territorial, conformadas mayoritariamente por personas que no tenían esa identidad, sobre todo porque, por regla general, estas tienen de manera notoria una población mayor.

De ahí que, al haberse agrupado de forma indistinta en unidades territoriales a los pueblos y barrios originarios, con demarcaciones territoriales que no tenían esas características, tal situación hizo evidente la puesta en riesgo de la forma en que los primeros podían ejercer sus derechos de participación política sin el peligro de ser invisibilizados por una población mayoritaria.

Lo anterior, debido a que los actos sujetos a los mecanismos de participación ciudadana en el contexto de la Ley vigente estarían subordinados a lo que decidiera un órgano representativo desvinculado de los aspectos sociales y culturales relevantes de los pueblos y barrios originarios, de la propia gestión pública territorial y del resto de los poderes públicos conformantes de los distintos ámbitos de gobierno. Además, se consideró que tampoco era posible privar de un mecanismo de participación ciudadana a quienes no formaban parte de los pueblos y barrios originarios, porque en el orden nacional e internacional se garantiza el derecho de la ciudadanía a participar en los asuntos públicos de su país.

A partir ello se razonó que el vicio de inconstitucionalidad solo podría depurarse inaplicando de la fracción XXVI del artículo 2 de la Ley vigente, la porción normativa “pueblos y barrios originarios”, lo que llevó a que, para efectos de dicha Ley, se entendiera por: “XXVI. Unidad Territorial: Las Colonias, Unidades Habitacionales que establezca el Instituto Electoral”. En consecuencia, se estimó que las comisiones de participación comunitaria registrarían para aquellas demarcaciones distintas de los pueblos y barrios originarios, garantizándoles con ello el ejercicio de sus derechos de participación política de conformidad con las reglas establecidas en la Ley vigente, y, por su parte, los pueblos y barrios originarios continuarían rigiéndose mediante el órgano representativo entonces reconocido ante el Instituto Electoral de la Ciudad de México.

b) Consulta del presupuesto participativo 2020-2021

Otro tema que se abordó fue el derecho a la autoadministración de recursos de los pueblos y las comunidades indígenas. Al respecto, se sostuvo que la falta de mecanismos idóneos que garanticen el acceso, el uso y la participación efectiva de los pueblos y las comunidades indígenas en la administración de sus recursos, por medio de procedimientos culturalmente adecuados para la toma de decisiones, puede afectar su derecho al autogobierno, el cual no puede concretarse o materializarse a menos de que cuenten con derechos mínimos para la supervivencia, la dignidad y el bienestar de sus integrantes.

Por ende, con el propósito de hacer plenamente efectivos los derechos que gozan dichas comunidades, enmarcados en los principios de libre determinación y autonomía, reconocidos en el artículo 59 de la Constitución Política de la Ciudad de México, y dar efectividad a la resolución aprobada por mayoría de votos, se consideró que debía ordenarse al Instituto Electoral de la Ciudad de México ponerse en contacto con las autoridades de las unidades territoriales que correspondieran a los pueblos y barrios originarios, así como con las comunidades indígenas residentes, a efectos de que, conforme a su propia normativa interna, determinaran los proyectos a los que debía aplicarse el presupuesto participativo en la parte que les correspondiera.

Para lo anterior, las demarcaciones debían indicar a la alcaldía correspondiente la decisión de sus órganos tradicionales internos acerca de la aplicación del presupuesto en los proyectos que hubieran definido, correspondiendo a la alcaldía la ejecución de los programas de conformidad con la normativa aplicable.

Al tenor de lo antes expuesto, la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación modificó la diversa de la Sala Regional Ciudad de México, dejando insubsistentes en los 48 pueblos y barrios originarios, precisados en el acuerdo IECM/ACU-CG-028/2020, el proceso de integración de las comisiones de participación comunitaria.