

**DIP. MARIA GABRIELA SALIDO MAGOS  
PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA  
CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO  
II LEGISLATURA  
P R E S E N T E.**

Quien suscribe, **ANIBAL ALEXANDRO CAÑEZ MORALES**, integrante Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en el Congreso de la Ciudad de México, II Legislatura, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 122, Apartado A, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 29, apartado A, numeral 1 y apartado D inciso a), 30, numeral 1, inciso b) y numeral 2 de la Constitución Política de la Ciudad de México; 1, 12 fracción II y 13 de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México; y 1, 2 fracción XXI, 5 fracción I, 79 fracción VI, 95 fracción II, y 96 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México, someto a consideración de este H. Congreso la **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO.**

## **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

### **a) Antecedentes**

A través de los años la forma en la que el gobierno tomó decisiones devino de la democracia representativa, en donde se delega en ciertas personas la voluntad generalizada de una comunidad. Es así que las decisiones sobre las políticas públicas y la manera en la que se gobernó solamente recaía en la llamada clase política de unos cuantos, ocasionando en diversas ocasiones el descontento social y con esto, las movilizaciones y manifestaciones por una mayor inclusión de la ciudadanía para fijar un rumbo en el país.

Si bien, la participación ciudadana se ha expresado por medio de los representantes populares, los eventos que han revolucionado la historia del país demostraron que la inclusión de la comunidad en la forma de gobierno es la vía más democrática para

hacer las cosas. Lo anterior parte de la premisa de “*a mayor participación, mejores resultados*”, toda vez que cuando se trata de levantar la voz, la colectividad representa la unidad y el espíritu de las masas.

La participación ciudadana conjuga diversos puntos de vista sobre la expresión social y las diferentes prácticas que en una sociedad sustentan una gran cantidad de alternativas, contenidos y enfoques sobre aquellas circunstancias que inciden en la gestión y en la toma de decisiones de un sistema político en un contexto de democracia. Es en sí, la inclusión de la voz de las mayorías en las actividades públicas y en los procesos decisorios que determinan sus intereses, tanto particulares como generales en un momento y una situación determinada.

Como modelo de gobierno, la participación ciudadana se coloca como un eslabón en la cadena representativa de los instrumentos y órganos de toma de decisiones, aquellos que permiten dar voz y reconocimiento a los derechos fundamentales de participación política en nuestro país desde 1824<sup>1</sup>, ya que se considera que a través de un plebiscito que definió la anexión de Chiapas al nuevo México, gracias a las clases criollas y mestizas que obtendrían, a la larga, privilegios mayores a las de las comunidades indígenas de la región al incorporarse al sistema federal, lo que reconoce a este acto como uno de los primeros ejercicios de participación directa de la ciudadanía.

Es importante mencionar que, derivado del movimiento revolucionario de 1910, el país se caracterizó por contar con un sistema meramente presidencialista, basado en el detrimento de los demás poderes públicos en donde las decisiones se tomaban bajo un sistema corporativista y hegemónico por parte del partido político en el poder, captando así el control sobre las disidencias y los medios de comunicación, haciendo con esto que, hasta mediados de la década de los 70's, las únicas organizaciones sociales o agrupaciones creadas a partir de esta forma de gobierno, fuera de los partidos políticos, eran los sindicatos y las asociaciones sobre sectores gremiales, como las campesinas y las obreras<sup>2</sup>

<sup>1</sup> <https://www.cndh.org.mx/index.php/noticia/incorporacion-de-chiapas-al-pacto-federal-0#:~:text=Esta%20incorporaci%C3%B3n%20fue%20decidida%20en,las%20de%20las%20comunidades%20ind%C3%ADgenas.>

<sup>2</sup> <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3677/21.pdf>

Con las reformas de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1970, en la capital se ratificó la función operativa y consultiva de los diversos organismos ciudadanos (CCCM, junta de vecinos, asociación de residentes y comités de manzana), además de que instaurarían un modelo de participación ciudadana fuertemente estructurado que alimentó el sistema corporativista y las relaciones clientelares entre estos órganos ciudadanos y las respectivas instancias de gobierno hasta la década de los 80's.

Dentro de este sistema de gobierno llegó uno de los momentos históricos de mayor trascendencia para el impulso en la participación de la colectividad, en 1985, tras el terremoto que sacudió a la Ciudad de México, la población notó que el desastre rebasó la capacidad del Estado para solventar las problemáticas que se originaron con la falta de respuesta del gobierno federal. Lo anterior permitió que el descontento social fuera un cimiento para que diversas organizaciones civiles levantaran la voz y dejaran de ser espectadores pasivos, para convertirse en promotores de un cambio integral. Lo anterior dio paso a reformas que fomentaban la participación de la ciudadanía por medio de la modificación a los espacios de representación pública dentro del gobierno, fuera por medio del sufragio diferenciado o a través de las manifestaciones que más tarde llevarían al cambio de un régimen político que, hasta principios de la década de los 90's, se veía exclusivo del Partido Revolucionario Institucional, y que a la postre, le daría el primer gobierno diferenciado a la capital del país con Cuauhtémoc Cárdenas en 1997.

En cuanto al nuevo modelo de participación ciudadana, a diferencia de la política de participación hasta mediados de los 80's, los Consejos Ciudadanos desaparecieron y en cambio los legisladores sólo apuntaron un acuerdo político para el establecimiento de formas de participación y consultas ciudadanas directas (*plebiscito, referéndum e iniciativa popular*) encaminadas a tener efectos aprobatorios o derogatorios de leyes locales o decisiones gubernamentales<sup>3</sup>.

3

[https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-00632004000100002&lng=es&nrm=iso&tlng=es](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632004000100002&lng=es&nrm=iso&tlng=es)

De acuerdo con la investigación de Norberto Vargas Solano sobre la Participación Ciudadana en México, podemos entender a la participación Ciudadana como aquella “*cultura política imperante en la sociedad*” que se define por distintas formas y niveles de actuación:

*“Podemos distinguir distintos niveles de participación ciudadana, esto es, clasificarla en los distintos tipos o niveles de participación con base en el grado de intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos; lo cual puede ir desde una separación total entre el gobierno y la sociedad, hasta una correspondencia total entre estos dos actores:*

- 1) *La participación en la información.*
  - 2) *La participación en la consulta.*
  - 3) *La participación en la decisión.*
  - 4) *La participación en el control.*
  - 5) *La participación en la ejecución*
- ...<sup>4</sup>

En 2004 se emite la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, en la cual se reconoció que la participación ciudadana es el derecho de los ciudadanos y habitantes del Distrito Federal a intervenir y participar, individual o colectivamente, en las decisiones públicas, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno.

De igual manera se reconocieron como instrumentos de participación ciudadana:

- I. Plebiscito;
- II. Referéndum;
- III. Iniciativa Popular;
- IV. Consulta Ciudadana;
- V. Colaboración Ciudadana;
- VI. Rendición de Cuentas;
- VII. Difusión Pública;

<sup>4</sup> <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3677/21.pdf>

- VIII. Red de Contralorías Ciudadanas;
- IX. Audiencia Pública;
- X. Recorridos del Jefe Delegacional;
- XI. Organizaciones ciudadanas, y
- XII. Asamblea Ciudadana.

Posteriormente, con la reforma política de la Ciudad de México, se incluyó en la Constitución Política de la Ciudad de México a la Participación Ciudadana como un principio rector de las políticas públicas:

### **“Artículo 3 De los principios rectores**

1. ...

2. *La Ciudad de México asume como principios:*

*a) El respeto a los derechos humanos, la defensa del Estado democrático y social, el diálogo social, la cultura de la paz y la no violencia, el desarrollo económico sustentable y solidario con visión metropolitana, la más justa distribución del ingreso, la dignificación del trabajo y el salario, la erradicación de la pobreza, el respeto a la propiedad privada, la igualdad sustantiva, la no discriminación, la inclusión, la accesibilidad, el diseño universal, la preservación del equilibrio ecológico, la protección al ambiente, la protección y conservación del patrimonio cultural y natural. Se reconoce la propiedad de la Ciudad sobre sus bienes del dominio público, de uso común y del dominio privado; asimismo, la propiedad ejidal y comunal;*

*b) La rectoría del 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, en los términos que fije la ley; y*



*c) La función social de la Ciudad, a fin de garantizar el bienestar de sus habitantes, en armonía con la naturaleza.*

...”

Es así que, el 12 de agosto de 2019 se publicó la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, en el que se incluye como un mecanismo de democracia participativa, el Presupuesto participativo en su artículo 7 Fracción II.

El Presupuesto Participativo es una herramienta de participación y gestión de las ciudades, mediante la cual la ciudadanía puede proponer y decidir sobre el destino de los recursos en un ámbito local, para impulsar el desarrollo en su territorio a través de las voces de su propia comunidad conforme a sus necesidades primordiales.

#### **b) Problemática identificada**

Los recursos del presupuesto participativo corresponderán al porcentaje del presupuesto anual de las demarcaciones Territoriales aprobado por el Congreso de la Ciudad de México, mismo se incrementará cada año hasta alcanzar el 4 por ciento, como se muestra a continuación: en 2020 fue del 3.25%; en 2021 fue del 3.50%; en 2022 fue del 3.75%; y, en 2023 del 4%.<sup>5</sup>

Si bien, la Ley determina el procedimiento para definir la aplicación de los recursos destinados a proyectos de participación ciudadana, es una realidad que, al ser una norma que deriva de un nuevo orden constitucional en la Ciudad de México, sigue teniendo áreas de oportunidad.

Es importante señalar que las Comisiones de Participación Comunitaria (COPACOS) son parte fundamental para el proceso de determinación y fomento del presupuesto participativo, también cuenta con atribuciones de supervisión del desarrollo, ejecución de obras, servicios o actividades acordadas por la Asamblea Ciudadana para la Unidad Territorial.

<sup>5</sup> <https://eap.cdmx.gob.mx/storage/app/media/manualoperativodelpresupuestoparticipativodelaciudaddemexico-vf.pdf>

Es así que en cada ejercicio fiscal y en cada proyecto surgen nuevos retos derivados de la cantidad de autoridades y mecanismos instaurados para una mejor distribución y aplicación de los recursos, así como de la implementación de los proyectos ganadores en cada unidad territorial.

Uno de los problemas principales, es la participación de las Alcaldías en cuanto a la transferencia de los recursos, así como en la aplicación de los mismos a los Comités ciudadanos previstos para cada proyecto. De acuerdo con la normatividad aplicable, las Alcaldías tienen distintas atribuciones en materia de presupuesto participativo, como por ejemplo propiciar, promover, incentivar y apoyar la participación de los Comités de Ejecución y de Vigilancia en los procesos de definición de los alcances de los proyectos ganadores, la contratación de las personas físicas o morales que realizan los trabajos, el seguimiento y la ejecución de los trabajos, sí como las acciones de transparencia y rendición de cuentas, tanto a las autoridades de Contraloría, como al Congreso de la Ciudad de México.

De acuerdo con testimonios recabados en distintas reuniones con representantes de COPACO, han identificado que es recurrente que sea poca o nula la información y el acompañamiento en el desarrollo de los proyectos por parte de diversas Alcaldías, incluso hay Alcaldías que, al contrario, asumen el liderazgo de las acciones en materia de presupuesto participativo, relegando a los Comités ciudadanos creados para los fines que señala la propia Ley de Participación.

Otro de los problemas identificados, es que varios de los proyectos del presupuesto participativo, se aplican directamente a actividades preponderantes y exclusivas de las alcaldías, ya que indistintamente se cubren omisiones en el mantenimiento y desarrollo de obra pública que son responsabilidad de los programas anuales de obra de las Alcaldías, como lo es, por ejemplo, el asfaltado de las vialidades o la reparación del alumbrado público.

Concatenado a lo anterior, se presume que en distintas unidades territoriales han sido beneficiados proyectos propuestos por personas que trabajan dentro de la administración pública de las alcaldías, y que a la postre estas obras son promocionadas como logros de la alcaldía en turno, subsanando con esto la omisión

de la representación de la demarcación territorial para otorgar los bienes y servicios que constitucionalmente les corresponden como atribuciones exclusivas o concurrentes con el gobierno de la Ciudad.

De igual manera, las y los vecinos denuncian que, al momento de la creación de los Comités de Ejecución y Vigilancia del Presupuesto Participativo, por lo regular quienes se postulan son personas integrantes o afines a alguna de las Alcaldías o al Gobierno de la Ciudad de México, incluso la participación directa de personas que no habitan la unidad territorial beneficiada, siendo aquellos que argumentan tener mayor experiencia en cuanto al procedimiento para la ejecución de los proyectos. Lo anterior limita la real participación de la comunidad al no contar con un acompañamiento del panel de expertos en las materias de implementación de acuerdo a las necesidades de cada zona en particular.

Asimismo, en distintas ocasiones se ha solicitado vía transparencia a las dependencias y alcaldías la información respecto de los procedimientos de fiscalización y de imposición de sanciones por retrasos en la realización de los proyectos ganadores, incluso en la omisión de transferencia de los recursos, sin embargo, contestan mediante legalismos sin proporcionar la información solicitada, o simplemente no han contestado.

De lo anterior, durante las comparecencias anuales de las personas titulares de las Alcaldías ante el Congreso de la Ciudad de México, se han desprendido diversos cuestionamientos y se han hecho señalamientos por la falta de información acerca de la aplicación de los recursos, así como de la falta de garantías para que los proyectos ganadores sean llevados a cabo.

### **c) Propuesta**

Después del análisis fáctico de las situaciones anteriormente descritas, se llevaron a cabo distintas reuniones con integrantes de los COPACOS para identificar las mejores soluciones y reformar la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, con la finalidad de imponer candados para un mal manejo de los recursos públicos por parte de las personas servidoras públicas, así como para especificar



de forma más directa la participación que tienen las autoridades en los procesos del gasto para los proyectos del presupuesto participativo.

Se propone reformar el artículo 116 para dejar claro que el recurso destinado para proyectos de presupuesto participativo de ninguna forma podrá, suplir o subsanar las obligaciones que las Alcaldías deban realizar dentro de los límites legales que les reconocen la Constitución de la Ciudad de México y la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México.

También se propone reformar el artículo 117, para incluir a las actividades de cuidado ecológico y de desarrollo cívico dentro de los objetivos a los cuales deberá estar orientado el presupuesto participativo. Además, en el mismo artículo se propone que cuando dichos proyectos éstos de dividan en etapas, deban demostrar que se requiere de una continuidad para ser considerados en otro ejercicio fiscal y así se evite la duplicidad de proyectos y, con esto, el desvío de recursos.

Se propone la reforma de los artículos 119, 131 y 132, para señalar fehacientemente la obligación y el plazo que tendrán las Alcaldías para proporcionar acompañamiento y la entrega de información requerida en cuanto a los montos y transferencias de los recursos destinados a los proyectos ganadores por unidad territorial.

Plantea de igual manera reformas a los artículos 120 y 126, por los cuales se imponen candados para limitar la inclusión de parte del personal de las Alcaldías o del Gobierno de la Ciudad de México en la deliberación ciudadana para las propuestas de los proyectos de participación, así como para la integración de los Comités de Ejecución y de Vigilancia.

En cuanto al artículo 128, se formula una reforma en materia de verificación por parte de la Contraloría, con la finalidad de proporcionar orientación, acompañamiento, supervisión y vigilancia a los Comités de Ejecución y de Vigilancia para que lleven a cabo de mejor manera las actividades inherentes a su cargo.