



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.**

**MAESTRÍA EN DERECHO.**

**LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN LA  
CIUDAD DE MÉXICO: RETOS Y DESAFÍOS.**

**TITULACIÓN POR TESIS Y EXAMEN  
PROFESIONAL.**

**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE  
MAESTRO EN DERECHO PRESENTA DIEGO  
LUVIANO VÁZQUEZ DEL MERCADO BAJO LA  
TUTELA DEL DOCTOR CARLOS GONZÁLEZ  
BLÁNCO ADSCRITO A LA FACULTAD DE  
ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN.**

**CIUDAD NEZAHUALCÓYOTL, ESTADO DE  
MÉXICO SEPTIEMBRE 2022.**



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.

## Índice.

<b>Índice.</b>	<b>1</b>
<b>Tabla de siglas y abreviaturas.</b>	<b>3</b>
<b>Introducción.</b>	<b>4</b>
<b>1) Teoría y desarrollo histórico de la democracia participativa en la CDMX.</b>	<b>11</b>
1.1) La democracia participativa como disciplina jurídica naciente.	12
1.2) La participación ciudadana.	14
1.2.1) La participación ciudadana institucionalizada.	17
1.2.2) El interés particular y la participación ciudadana institucionalizada.	18
1.2.3) La participación ciudadana como complemento a la democracia representativa.	21
1.3) Objetivos de la democracia participativa.	25
1.4) Presupuestos jurídicos de la democracia participativa.	27
1.5) La democracia participativa en el desarrollo histórico nacional.	28
1.5.1) La democracia participativa desde la constitución de mil ochocientos veinticuatro hasta la reforma en derechos humanos del dos mil once.	29
1.5.2) Desarrollo histórico de la democracia participativa en la CDMX.	39
1.6) Las consecuencias de la falta de participación ciudadana.	43
<b>2) Teoría y evolución del derecho de acceso a la justicia en la CDMX.</b>	<b>47</b>
2.1) El nuevo paradigma del acceso a la justicia.	48
2.1.1) El acceso a la justicia en la democracia participativa.	49
2.1.2) El acceso a la justicia en el estado constitucional de derecho.	52
2.2) Noción y contenido del derecho de acceso a la justicia.	54
2.3) Problemas en la aplicación del derecho de acceso a la justicia.	57
2.4) Derecho de acceso a la justicia en la democracia económica y social.	59
2.5) Acceso a la justicia y participación ciudadana.	62
2.6) Acceso a la justicia en la CDMX.	63
<b>3) Acceso a la justicia y los diversos instrumentos de democracia participativa de la CDMX.</b>	<b>68</b>
3.1) La democracia participativa en la LPCCM.	69
3.1.1) Colaboración ciudadana.	70
3.1.2) Asamblea ciudadana.	72
3.1.3) Comisiones de participación comunitaria.	73
3.1.4) Organizaciones ciudadanas.	74
3.1.5) Coordinadora de Participación Comunitaria.	75
3.1.6) Presupuesto participativo.	76
3.1.7) La Iniciativa Ciudadana.	77
3.1.8) Derecho a participar y acceso a la justicia.	79
3.1.9) LPCCM: Aciertos y fracasos.	80

3.2) Transparencia y acceso a la información en la democracia participativa.	82
3.2.1) Participación Ciudadana en la LGTAIP.	83
3.2.2) Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la CDMX.	85
3.3) Otras formas de participación ciudadana democrática.	86
3.3.1) Participación ciudadana institucionalizada.	87
3.3.2) La función jurisdiccional como instrumento de participación ciudadana institucionalizada.	88
3.4) La participación ciudadana no institucionalizada.	90
<b>Conclusión.</b>	<b>93</b>
<b>Bibliografía.</b>	<b>97</b>

### **Tabla de siglas y abreviaturas.**

1. Ciudad de México: CDMX.
2. Constitución Política de la Ciudad de México: CPCM.
3. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: CPEUM.
4. Instituto Electoral de la Ciudad de México: IECM.
5. Instituto Nacional Electoral: INE.
6. Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública: LGTIP
7. Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México: LPCCM.
8. Organismos Públicos Locales Electorales: OPLES.
9. Suprema Corte de Justicia de la Nación: SCJN.
10. Tribunal Electoral de la Ciudad de México: TECM.
11. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: TEPJF.

## **Introducción.**

Siguiendo los principios de la investigación jurídica establecidos por Jorge Whitker<sup>1</sup>, primero corresponde a esta tesis llevar a cabo un ejercicio de problematización mediante el reconocimiento de los hechos que comprenden la realidad social que enfrenta México en la actualidad y los problemas que ella ha ocasionado.

Previamente al desarrollo de cualquier investigación, conviene entablar un discurso de la formación del conocimiento, lo cual consiste en aclarar porqué es necesario investigar el objeto de estudio. Tarea que consiste en dejar clara la relación entre el conocimiento teórico y las opciones de construcción de nuevas realidades sociales, al establecer conexiones entre la teoría y la práctica social y generar una piedra de toque desde la cual modificar la realidad para conseguir un impacto verdadero más allá de la academia. Dejando plena claridad al lector de para que esta tesis de investigación busca conocer acerca de la democracia participativa: Para fortalecer la democracia mediante alternativas a las formas representativas tradicionales y anquilosadas.

Ahora bien, no basta con establecer las intenciones de la búsqueda del conocimiento para obtener una trascendencia social real de la investigación, sino que el investigador debe ubicar dichas intenciones dentro de un contexto histórico, social y cultural específico, con el esfuerzo de evitar incluir en este contexto afirmaciones ideológicas que no formen parte natural de este. Solo de esta manera se abarcará el problema en su completa complejidad dentro de sus diversas y específicas variantes, para definir el sentido del conocimiento y su sentido dentro del contexto.

Esto dado que, de acuerdo a lo tratado en múltiples obras suyas, especialmente *Voluntad de Conocer: El sujeto y su pensamiento en el paradigma crítico*, la teoría y la práctica no tienen una unión clara, por lo que el investigador requiere construir un puente entre ambas dimensiones. Situación que ha escapado a los académicos modernos que se han vertido a un cierto campo disciplinario específico, convirtiéndose en especialistas que dejan de analizar a al objeto de estudio social y jurídico como una totalidad o universalidad, dividiéndolo en diversas perspectivas con

desarrollos teóricos inconexos que, por ese suceso, resultan en una parcialidad cognitiva.<sup>2</sup>

Por lo que después de un adecuado estudio metodológico del motivo por el cual se busca el conocimiento dentro del contexto histórico de la democracia participativa en la Ciudad de México es que podemos alejarnos de la inercia en los parámetros con lo que la democracia ha sido analizada y establecer que este estudio analizará a la democracia participativa de la Ciudad de México enmarcada en el contexto histórico en el que surgió y se ha venido desarrollando desde la transición mexicana a la democracia al inicio del nuevo milenio hasta el régimen actual de la Ciudad de México como una entidad federativa con una autonomía plena y una población cambiante y diversa que no ha podido participar activamente en el gobierno más allá del ejercicio del sufragio como medio de legitimación del poder político para encontrar nuevas alternativas a la democracia no solo como forma de elegir gobernantes, sino como un sistema jurídico electoral en que la toma de decisiones se comparte con las personas, a quienes se les toma en cuenta no solo desde una perspectiva política, sino económica y social.

Ahora bien, la realidad es que el derecho a participar que la Constitución Política de la Ciudad de México garantiza, no ha tenido un verdadero desarrollo en la práctica jurídica nacional. A la vez que, el derecho de acceso a la justicia no ha funcionado como un auténtico medio de defensa de la población frente a los abusos de la autoridad. Sino que en numerosas ocasiones ha hecho oídos sordos a las diversas problemáticas sociales por estar trabada dentro de una visión anticuada del derecho que, de acuerdo a las teorías epistemológicas clásicas, establece que el conocimiento debe dissociarse de la sociedad. Por buscar un conocimiento cada vez más especializado, pero menos humano.

Antiguamente el conocimiento era visto como la piedra de toque con la cual se modificaría la sociedad, por lo que se denotaba la utilidad de los estudios acerca de la democracia y el derecho propio de esto como formas de organización política y social dentro de una forma de gobierno bien articulada que debería de tender cada vez más hacia una mejoría en sus dimensiones no solo políticas, sino económicas y

sociales.

Ahora, el conocimiento jurídico se ha disociado de la práctica legal cotidiana y del quehacer legislativo creador de las normas jurídicas con las cuales el estado buscaba influir en la vida de los ciudadanos para crear nuevas dimensiones de desarrollo integral. Por lo que conviene dejar en claro que la finalidad de esta tesis es crear una alternativa real a los modos imperantes hasta el momento actual de comprender la democracia como forma de organización social. Buscando incluir diversos entornos de participación ciudadana más allá de la participación política usual de ciertos grupos dominantes dentro de la sociedad. Lo que ha venido a constituir la democracia representativa, que con la inclusión de otras formas de participación provenientes de la participación encontraremos que dará lugar a la formación de mejores condiciones para la sociedad.<sup>3</sup>

Ahora bien, hasta hace pocos años, el estudio de la democracia había versado en las mismas formas representativas imperantes desde las revoluciones burguesas que dieron forma a los estados modernos. El estudio de otras formas nuevas de democracia había quedado fuera de las academias de derecho por una visión sesgada de lo que relegaba a la ciudadanía a su simple condición de elector, ignorando la posibilidad de una participación ciudadana directa.

La democracia representativa exacerbada, nugatoria de cualquier otro espacio de participación política en los temas políticos, trajo un desencuadre del elector de su calidad normal de persona, llevando a los estados a diversas guerras de agresión y maltrato contra las comunidades que no representaban mayorías electorales relevantes.

Por lo que es imposible el surgimiento de una nueva democracia sin un verdadero cambio en la concepción del derecho y la manera en que los jueces comprenden la aplicación del derecho, debiendo virar a ésta desde la aplicación mecánica del derecho hacia la búsqueda de la protección integral de todas las personas.

La situación anteriormente mencionada fue especialmente resentidas por las personas que, carentes de poder político o económico, quedaron en la marginación.

Llevando a las leyes a la tutela de formas políticas y sociales que, por ser excluyentes y contrarias a los principios básicos de la vida en comunidad, terminaron perpetrado el abuso de clases y la discriminación.

La investigación encaminada al desarrollo de diversas perspectivas y ópticas de la democracia más allá de las dimensiones clásicas de las teorías liberales burguesas entre las que surgió dicha forma de gobierno, se imponen como una necesidad frente a los problemas que enfrenta la sociedad actual en el contexto de la vida democrática nacional. Generando nuevas formas democráticas que impacten de lleno la vida social y económica de la población.<sup>4</sup>

Estas nuevas formas de democracia deben dejar de valorar al ciudadano únicamente como elector formador de mayorías por sufragio para legitimar la participación política de los representantes populares. Esta nueva forma de democracia, la cuál llamaremos participativa, es más incluyente pues no excluye a las minorías y es igualitaria en tanto no está vetada a la gente carente de poder económico. Con lo cual solucionaría dos de las grandes deudas que la democracia representativa tiene para con la sociedad<sup>5</sup>.

Ya varios juristas, tales como Giovanni Sartori<sup>6</sup> o Norberto Obvio<sup>7</sup> han desarrollado diversas perspectivas teóricas que son críticas hacia las formas tradicionales de democracia. Al tiempo que científicos sociales como Noam Chomsky<sup>8</sup> o Bonaventura de Souza Santos<sup>9</sup> han dejado en claro como la democracia en su versión clásica directamente ha tendido hacia la violación sistemática de los derechos humanos de la población. Con lo que se conseguiría un acercamiento del derecho electoral a las necesidades sociales reales al impulsar mecanismos para transparentar los reclamos de la sociedad en general y no solo de las mayorías que directamente influyen mediante su sufragio en la elección de los diversos servidores públicos.

Situación que se hace especialmente evidente en México, país que surge a la democracia representativa plena apenas en el año 2000, después de enfrentarse a

todo un siglo de regímenes autoritarios que en numerosas ocasiones, al amparo de su calidad de representantes populares, atentaron en contra de la población que les resultaba incómoda por no formar parte de la gran mayoría de votantes que podía legitimarlos mediante sufragio.

Si bien México llega tarde a la democracia participativa sería un error presuponer que no hubieron intentos de traerla al sistema jurídico nacional. Todo deseo de participación ciudadana fue reprimido brutalmente, por lo que el surgimiento de esta disciplina jurídica como derecho positivo es fruto del largo anhelo acallado de la población mexicana.

Actualmente existe dentro del sistema jurídico de la CDMX un nuevo fenómeno naciente, conocido como democracia participativa. Aunque probablemente la ciencia política haya analizado dicho fenómeno político electoral, su incorporación en el derecho positivo es una novedad.

La CDMX tiene una historia larga en materia de participación ciudadana, específicamente, su primera ley de participación ciudadana data de mil novecientos noventa y cinco. Tres años después fue sustituida por otra, iniciando una serie de abrogaciones, promulgaciones y reformas de leyes de participación ciudadana en la CDMX que no han tenido un gran impacto en la vida política en la capital de nuestro país.

Numerosas investigaciones periodísticas han retratado la carencia de una participación ciudadana real a partir de estas legislaciones, su nula eficacia para la incidencia de los ciudadanos en las decisiones públicas y los múltiples problemas que en su aplicación ha habido.

La participación ciudadana es el punto de convergencia tanto de la democracia como del acceso a la justicia. Si bien, la participación es la manera en la que por excelencia el ciudadano influye en la política de su comunidad, esta no llega a tener resultados tangibles sin un efectivo derecho de acceso a la justicia que la respalde.

Ciertamente, los gobiernos tienen la permanente tentación de excluir a la ciudadanía de la toma de decisiones políticas como una forma de simplificar su quehacer político

cotidiano. Por lo que solamente el derecho de acceso a la justicia puede imponer la participación ciudadana cuando esta, a pesar de ser legal y justificada, se enfrenta a la poca voluntad gubernamental de colegiar las decisiones con los participantes.

La CDMX recientemente promulgó su constitución, la cual establece nuevos principios en materia de democracia participativa que eran impensables en el estatuto del Distrito Federal, de la misma manera que surge una nueva ley de participación ciudadana en el año dos mil diecinueve, la cual crea todo un nuevo sistema en materia de democracia participativa.

No es un secreto que existen numerosas voces que critican el actuar de las autoridades con respecto al derecho de acceso a la justicia en la CDMX, ciertamente existen múltiples carencias y deficiencias en relación a este tema. La existencia de una gran variedad de vicios institucionales y presupuestales ha llevado a que los ideales de sencillez y expeditividad jurisdiccional que este derecho comprende pertenezcan al conjunto del derecho vigente, pero no lleguen a materializarse en la vida jurídica real.

Es de resaltar la incapacidad mexicana para establecer una auténtica democracia participativa que respete la participación ciudadana y la acoja junto a la participación política representativa como un complemento necesario y no como una desagradable intromisión popular en los asuntos públicos. Situación que ha llevado a la democracia mexicana a anquilosarse en modelos atrasados que no llegan a conformar adecuadamente un modelo de democracia que no se base únicamente en esquemas de sufragio, para legitimar las decisiones en materia de políticas públicas.

Es imposible pensar en un ejercicio de participación ciudadana no institucionalizada en donde el gobernante no encare el peligro real de enfrentar consecuencias jurídicas sancionatorias en caso de que no se respeten derechos y libertades fundamentales para esa forma de participación, tales como la libertad de expresión, de pensamiento o el derecho a la protesta. Dicho escenario solo puede llevarse a la práctica mediante el derecho de acceso a la justicia, el cual permite enjuiciar a los gobernantes que osen simplificar su labor política violando derechos humanos de los colectivos participacionistas.

Un escenario de abuso como el vivido en las protestas públicas de mil novecientos

sesenta y ocho y mil novecientos setenta y uno en la Ciudad México hubiera sido insostenible para el gobierno de aquellos días si hubiera habido un efectivo derecho de acceso a la justicia.

De la misma manera, el derecho de acceso a la justicia es esencial como condición de existencia de la participación ciudadana institucionalizada, la cual requiere de un procedimiento seguido en forma de juicio para surgir a la vida jurídica como participación en forma de peticiones sometidas a la aprobación de la autoridad competente en caso del pleno cumplimiento de los requisitos jurídicos para ellos establecidos.

De poco puede servir toda la serie de instrumentos y mecanismos de participación ciudadana establecidos en la ley de participación ciudadana si estos finalmente solo tendrán la posibilidad de cooperar con la autoridad, pero están vedados a la verdadera participación donde la ciudadanía tenga verdadera fuerza coercitiva frente a los abusos de la autoridad.

1

---

<sup>1</sup> Cfr. WITKER, Jorge y LARIOS, Roberto, *Metodología Jurídica*, México, McGrawHill, 1997, pp. 119 y 120.

<sup>2</sup> Cfr. ZEMELMAN, Hugo, *Voluntad de Conocer: El sujeto y su pensamiento en el paradigma crítico*, México, Universidad Autónoma de Chiapas, 2005, p. 1

<sup>3</sup> Cfr. *Ibid.* p. 64.

<sup>4</sup> Cfr. *Ibid.* p. 151.

<sup>5</sup> Cfr. *Ibid.* pp. 33 y 151.

<sup>6</sup> Cfr. SARTORI, Giovanni, *La democracia en treinta lecciones*, México, Santillana, 2009, pp. 35-38 y 57-61.

<sup>7</sup> Cfr. BOBBIO, Norberto, *El tiempo de los derechos*, trad. de ROIG, Rafael de Asis, España, Editorial Sistema, 1991, p. 69.

<sup>8</sup> Cfr. CHOMSKY, Noam, *Requiem for the american dream*, Noam Chomsky and the principles of concentration of wealth and power, Estados Unidos de América, Media Education Foundation, 2015, min 4:35-1:10:00.

<sup>9</sup> Cfr. DE SOUZA SANTOS, Boaventura, *Izquierdas del mundo*, Unios, Conferencia en la Universidad Nacional de Colombia, Colombia, Televisión Universidad Nacional de Colombia, 2019, min: 4:05-21:29.

## **1) Teoría y desarrollo histórico de la democracia participativa en la CDMX.**

La democracia participativa es una disciplina jurídica relativamente nueva dentro del derecho electoral mexicano. Hecho generado por la ausencia de un gobierno representativo que hiciera posible la participación ciudadana que en el resto del mundo fue una realidad desde mediados del siglo XX.

La democracia participativa brinda una diferencia clara entre votar y participar al reconocer en el elector la calidad de votante que elige a sus representantes y la calidad de participante que colabora con sus representantes.

Este fenómeno jurídico político tiene antecedentes desde la independencia de las trece colonias, pero se materializa plenamente en la larga lucha por el reconocimiento de las dimensiones sociales y económicas de la democracia de mediados del siglo XX en diversos lugares del mundo.

La democracia participativa está caracterizada principalmente por la intervención directa y autónoma de los ciudadanos en la toma de las decisiones políticas fundamentales originalmente encomendadas a los funcionarios públicos. Dentro de un esquema de actuaciones gubernamentales constantemente vigiladas por los órganos jurisdiccionales siempre a la caza de violaciones a los derechos humanos de la ciudadanía.

Si bien México llega tarde a la democracia participativa sería un error presuponer que no hubieron intentos de traerla al sistema jurídico nacional. Todo deseo de participación ciudadana fue reprimido brutalmente, por lo que el surgimiento de esta disciplina jurídica como derecho positivo es fruto del largo anhelo acallado de la población mexicana.

Corresponde metodológicamente a este capítulo el análisis de la variable dependiente de esta tesis de investigación, entendida como la democracia participativa como fenómeno jurídico político dentro de la historia nacional, haciendo especial hincapié en la CDMX. De la misma manera se aportará un enfoque doctrinal que se

relacionará con el tratamiento vigente de esta figura jurídica dentro del sistema jurídico de la CDMX.

### **1.1) La democracia participativa como disciplina jurídica naciente.**

Actualmente existe dentro del sistema jurídico de la CDMX un nuevo fenómeno naciente, conocido como democracia participativa. Aunque probablemente la ciencia política haya analizado dicho fenómeno político electoral, su incorporación en el derecho positivo es una novedad.

La CPEUM no contempla dicha figura expresamente, aunque sí reconoce varios de los derechos que usualmente se relacionan con la democracia participativa, tales como el derecho de petición o diversas libertades fundamentales para la participación ciudadana.

Lo anteriormente expresado no significa que la democracia participativa no exista dentro del ámbito constitucional federal, sólo que, al igual que muchas otras figuras jurídicas, no está contemplado expresamente. Lo cual se hace patente mediante la existencia de una tesis aislada que expresamente menciona a la democracia participativa, la define y enuncia sus características distintivas con otras formas de democracia política.<sup>2</sup>

La CPCM sí menciona expresamente en sus artículos veinticinco y veintiséis a la democracia participativa, así mismo incluye el término participación ciudadana que es básico para el entendimiento y funcionamiento de la democracia participativa.

En el marco legal de la CDMX, la Ley de Participación Ciudadana menciona expresamente a la democracia participativa desde su artículo primero, así como a la participación ciudadana, las reglamenta específicamente, e incluso contempla diversos instrumentos jurídicos para la materialización de estas.

---

<sup>2</sup> Tesis: I.4o.C.13 K (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. III, Abril de 2019, p. 2049.

Lo cierto es que para México, la democracia participativa es una novedad cuando la comparamos con el concepto de democracia representativa, forma de democracia política que la academia electoralista mexicana ha tratado y repasado en múltiples ocasiones y que está en boga desde la revolución.

Incluso la democracia directa, forma de democracia política ampliamente apoyada por diversos colectivos e instaurada con algún éxito en el funcionamiento de ejidos, comunidades indígenas y cooperativas, ha tenido mayor tratamiento teórico.

Los aportes de la doctrina electoral extranjera con respecto a la democracia participativa no son mejores, Giovanni Sartori, uno de los mayores estudiosos del fenómeno electoral, no aporta una definición clara de la democracia participativa. La justificación aportada por este teórico versa acerca del desarrollo desde la práctica y no desde la teoría que dicho término ha tenido.<sup>3</sup>

La democracia participativa es un concepto que primero existió y luego se estudió, surge como un mero apéndice de la democracia representativa, específicamente en la relación post jornada electoral entre electorado y representante. Todo esto de manera contraria a la democracia directa y representativa, que primero se fraguaron en la mente del constituyente y después se materializaron en el mundo.

La democracia participativa en muchas ocasiones no surgió porque el legislador así lo hubiera querido, muchas veces más bien a pesar de que el legislador no lo quería, ya que fue un medio de lucha en contra del poder político opresivo. La democracia participativa surge en los sindicatos, en las minorías excluidas y en otros grupos ansiosos por modificar el panorama jurídico de su nación.

No hay término más cercano a la democracia económica y a la democracia social en el sentido expuesto por Sartori que la democracia participativa. Otras maneras de democracia política olvidaron las dimensiones sociales y económicas por obedecer a un consenso mayoritario, mientras que la democracia participativa fue el medio predilecto de los colectivos poco numerosos o poco organizados.

---

<sup>3</sup> Cfr. SARTORI, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, trad. de GONZÁLEZ RODRIGUEZ, Miguel Ángel y PESTELLINI LAPARELLI SALAMON, María Cristina, México, Tribunal Federal Electoral Instituto Federal Electoral, 1993, pp. 74-78.

## 1.2) La participación ciudadana.

De la redacción de Miguel Ángel Sánchez Ramos en la revista Espacios Públicos podemos aducir que si bien la democracia participativa es el fenómeno, la participación ciudadana es el medio por el cual se materializa. No puede haber democracia participativa sin participación ciudadana, aunque sí puede existir participación ciudadana sin que exista verdadera democracia participativa.<sup>4</sup>

La participación ciudadana es un concepto determinado por la comunicación constante entre la ciudadanía y sus representantes democráticamente elegidos con motivo de la coadyuvancia en el desarrollo de las actividades jurídicamente encomendadas dentro de su ámbito de facultades.

Siguiendo la línea teórica de Sánchez Ramos, la participación ciudadana es un procedimiento de comunicación entre un emisor llamado electorado y un receptor llamado funcionario público. Cuando el procedimiento se hace a la inversa, en donde el electorado se convierte en receptor de una respuesta de la que el funcionario público es emisor, entonces estamos en presencia de la democracia participativa.<sup>5</sup>

Puede llegar a suceder que el electorado constantemente participe, pero los funcionarios nunca contesten, en cuyo caso habrá participación ciudadana sin democracia participativa, como sucedió en los movimientos estudiantiles de la década de mil novecientos sesenta en diversas partes del mundo.

Dentro de la participación ciudadana existen diversos tipos, de acuerdo al tipo de mensaje que el electorado emita y la vía que utilice para hacerlo. Es diferente cuando el electorado se comunica por una vía legalmente establecida que usualmente es el derecho de petición a cuando lo hace de forma libre únicamente ejerciendo su libertad de expresión, llamaremos a la primera de las formas participación ciudadana institucionalizada y a la segunda participación ciudadana no institucionalizada.

---

<sup>4</sup> Cfr. SÁNCHEZ RAMOS, Miguel Angel, "La participación ciudadana en la esfera de lo público", *Espacios Públicos*, México, 2009, vol. 12, núm.25, p. 86.

<sup>5</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 87.

Así mismo puede que el electorado emita una petición de coadyuvancia sencilla o plena. El participante puede solicitar que la autoridad ejerza alguna de sus facultades, en cuyo caso la coadyuvancia será sencilla, por otro lado el participante puede solicitar que la autoridad lo legitime para ejercer las facultades de la autoridad por cuenta propia, en cuyo caso la coadyuvancia será plena.

La participación ciudadana, por tanto, puede clasificarse por el contenido del mensaje como participación ciudadana sencilla, en donde el electorado solicita a la autoridad que ejerza una de sus funciones o coadyuvante, en donde el electorado solicita a la autoridad que lo legitime para ejercer alguna de las funciones que originariamente corresponden al gobierno.

Si clasificamos a la participación ciudadana por la vía utilizada para el mensaje, entonces puede clasificarse en participación ciudadana institucionalizada, en donde se ejerce formalmente el derecho de petición de acuerdo a los requisitos legalmente establecidos para ello y no institucionalizada, en donde la petición se hará en un formato libre y se hará llegar a la autoridad por cualquier medio en ejercicio de la libertad de expresión.

Sin embargo, también es posible distinguir entre el tipo de solicitud contenida en el mensaje. Cuando el electorado emite una solicitud de intercambio de favores políticos por el cumplimiento de determinada función gubernamental, está llevando a cabo un ejercicio de participación ciudadana clientelista, mientras que si la solicitud consiste en el ejercicio de una facultad gubernamental sin tener contraprestación alguna por parte del electorado, se estará ante una participación ciudadana no clientelista.

Otra manera de clasificar a la participación ciudadana es atendiendo al número de emisores que mandan un mismo mensaje a una misma autoridad. Si es un colectivo el que está emitiendo dicho mensaje, entonces será participación ciudadana colectiva, pudiendo ser participación ciudadana individual donde es un único emisor. Y dentro de la participación colectiva, puede haber participación equitativa o no equitativa,

dependiendo de si los participantes están en una relación jurídica de supra a subordinación entre ellos o si acude un participante como dirigente de todos los demás.

Finalmente, atendiendo a la motivación del participante, puede haber participación autónoma donde el participante se comunica con la autoridad por una motivación personal y participación no autónoma, donde el participante busca comunicarse con la autoridad por ser este su trabajo.<sup>6</sup>

Una petición firmada por todos los empleados de varias organizaciones no gubernamentales que persigan la igualdad de género en la que designen a un líder como representante común, se soliciten fondos públicos para brindar tratamiento psicológico a las víctimas de la discriminación por motivos de género y se garantice apoyo propagandístico electoral a cambio de una respuesta positiva será participación ciudadana institucionalizada por la vía de comunicación, coadyuvante por el tipo de solicitud, clientelista por ser una solicitud de intercambio de favores, colectiva por estar firmada por varios participantes, no equitativa por haber un participante designado como representante de los demás y no autónoma por ser una participación ciudadana profesional proveniente de un deber laboral.

Mientras que una huelga de hambre de un estudiante que solicite la modificación de una ley que afecte la autonomía de la universidad sin dar nada a cambio la autoridad, será no institucionalizada por la vía de comunicación elegida, no coadyuvante por el tipo de mensaje, no clientelista por no ofrecer nada a la autoridad, individual por ser solo un participante y autónoma por no haber ninguna motivación que no sea personal.

Si a cualquiera de los ejemplos anteriormente citados siguiera una contestación por parte de la autoridad, estaríamos en presencia de un ejercicio de participación ciudadana que desencadenó un ejercicio de democracia participativa. Hay que señalar que la contestación puede ser en sentido positivo o negativo, pero tiene que estar fundada y motivada.

---

<sup>6</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 93.

### 1.2.1) La participación ciudadana institucionalizada.

Valorando teóricamente a la participación ciudadana no institucionalizada, es claro que ha tenido grandes méritos, aunque también graves deficiencias. Su principal problema es la desorganización, aunque puede que a la vez sea su principal virtud, ya que permite la inclusión de un gran número de personas independientemente de su preparación académica, recursos y disponibilidad de tiempo, aunque puede degenerar en expresiones violentas y sin control alguno. Así mismo el mensaje que se transmite por medios no institucionalizados no es del todo claro, dado que no está estructurado de acuerdo a la terminología legal establecida, ni tiene la forma adecuada para el ejercicio del derecho de petición.

Abrevando de las ideas de Enrique Bravo Escobar, notamos que la participación ciudadana institucionalizada es superior en cuanto a organización, aunque necesariamente tiende a ser menos inclusiva, dada la necesidad de un perito en ciencia jurídica que la formule de manera adecuada. Esto por el necesario surgimiento de los ejercicios de participación ciudadana institucionalizada a partir del derecho de petición.<sup>7</sup>

La principal virtud de la participación ciudadana institucionalizada es la existencia de diversas instancias que surgen de un ejercicio de participación institucionalizada inicial y que son ejercicios participativos autónomos aunque dependientes en cuanto a su fuente generadora.

Un proceso de participación institucionalizada entablado hacía una autoridad administrativa o legislativa, puede conllevar la generación de un nuevo ejercicio de participación institucionalizada mediante una impugnación administrativa o una demanda jurisdiccional de anulación de alguna resolución o acto del procedimiento primigenio. Incluso puede generar un nuevo ejercicio de participación consistente en la denuncia de hechos ante la autoridad ministerial.

---

<sup>7</sup> Cfr. BRAVO ESCOBAR, Enrique, "Mecanismos de Participación Ciudadana en Perspectiva Comparada" en UGALDE RAMÍREZ, Carlos y RIVERA LORET DE MOLA, Gustavo (Coords.), *Fortalezas y Debilidades del Sistema Electoral Mexicano. Perspectiva estatal e internacional*, México, TEPJF, 2014, p. 282.

Todas estas instancias deben seguir las normas jurídicas establecidas, por lo que son garantía del adecuado funcionamiento de la democracia participativa en la que una instancia tiende a solucionar las irregularidades de la instancia previa. Así mismo, constituyen un ejercicio de control de alguno de los poderes u órdenes de gobierno sobre otro.

Como epílogo de este orden de ideas, regresamos a la teoría de Bravo Escobar. La democracia participativa constituye una manera de reordenación dentro del seno de la estructura interna de un estado democrático.

### **1.2.2) El interés particular y la participación ciudadana institucionalizada.**

Dentro de la teoría del proceso, existe lo que conocemos como interés, el cual se refiere a la potestad que tiene una determinada persona para acudir ante la autoridad a llevar a cabo algún procedimiento o solicitud. Esta teoría crea una clasificación de acuerdo al origen de dicho interés.

Manuel González Oropeza y Marcos del Rosario Rodríguez definen los diversos tipos de interés: El interés simple, el cual surge sin que haya afectación directa a la esfera jurídica de interesado y no acarrea consecuencias jurídicas; el interés jurídico, el cual surge a partir de la existencia de una afectación directa a la esfera jurídica del interesado y el interés legítimo, el cual surge por la afectación difusa a la esfera jurídica del interesado.<sup>8</sup>

Del análisis del interés público y privado de Carla Huerta Ochoa podemos mencionar que la teoría general del derecho también retoma el concepto de interés, como la potestad que tiene una determinada persona para disponer de ciertos bienes jurídicos reflejados en derechos y obligaciones dentro de una determinada esfera jurídica. Esta teoría crea una distinción atendiendo a la legitimación pública o privada para disponer de dichos bienes.

---

<sup>8</sup> Cfr. GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y RODRIGUEZ, Marcos del Rosario, “El interés legítimo: Naturaleza y alcances”, en GARDUÑO DOMINGUEZ, Gustavo y ANDREU GÁLVEZ, Manuel (Coords.), *La Constitución Mexicana de 1917: Estudios jurídicos, históricos y de derecho comparado a cien años de su promulgación*, México, IJ UNAM, 2019, pp. 47-52.

Existe el interés privado que permite la libre disposición de los bienes jurídicos propios y el interés público que impide la libre disposición de los bienes jurídicos aunque sean propios.<sup>9</sup>

Contrastando ambas teorías, no sorprende que la teoría general del proceso se refiere al interés como potestad de acudir ante una determinada instancia y la teoría general del derecho como una potestad de disponer, en el fondo es lo mismo, pero dentro del ámbito de estudio de cada materia. La única manera de disponer de un bien jurídico para la teoría del proceso es defendiéndolo en una instancia, mientras que la teoría general del derecho comprende que existen otras formas de disposición no procesales.

Ambas clasificaciones pueden correlacionarse. El interés simple se elimina por no acarrear consecuencias jurídica alguna, el interés privado se corresponde con el interés jurídico dado que solo atañe al propietario del bien jurídico lesionado y el interés legítimo corresponde al interés público, dado que atañe a la sociedad en pleno formando una esfera jurídica difusa más allá de lo puramente personal.

Todo esto impacta de lleno a la democracia participativa, dado que está también analiza al interés, pero desde otra clasificación, atendiendo a sus consecuencias.

Regresando a los planteamientos sobre la democracia participativa de Miguel Ángel Sánchez Ramos, el interés particular es el que genera consecuencias generales y el interés individual es el que genera consecuencias individuales.<sup>10</sup>

De nuevo notamos que el interés es visto como una potestad para disponer de un bien jurídico, solo que para influir en las decisiones políticas fundamentales de una comunidad.

Lo anterior es entendible cuando se comprende que la teoría general del proceso y la participación ciudadana institucionalizada son materias interdependientes.

---

<sup>9</sup> Cfr. HUERTA OCHOA, Carla, "El Interés Público y su función en materia de Seguridad Nacional", en CISNEROS FARÍAS, Germán, *et al* (Coords.), *Seguridad Pública. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, México, UNAM, 2007, pp. 133-134.

<sup>10</sup> Cfr. SÁNCHEZ RAMOS, Miguel Angel, *op. cit.*, p. 91.

Mientras que la teoría general del proceso define al interés como una potestad para iniciar instancias, la teoría de la democracia participativa lo define como una potestad para influir en las decisiones públicas de diversas formas, entendiendo por estas formas a las diversas formas de participación ciudadana, de las cuales la institucionalizada justamente ocupa a las instancias procesales como formas específicas de participación ciudadana.

Por tanto, podemos entender las instancias como maneras de participar de las decisiones públicas, pero sólo en ciertas ocasiones. No así cuando el resultado termina con la generación de una norma jurídica individualizada que no trasciende a la esfera jurídica de nadie más que el interesado, pero sí cuando dicha norma jurídica individualizada termina afectando la esfera jurídica de personas externas al procedimiento jurídico de donde la norma se derivó.

Dejándonos en claro que el interés particular puede surgir desde el interés privado propio o público cuando mediante el interés jurídico o legítimo de un particular se entable un proceso relativo a la defensa de un bien jurídico disponible desde el cual surgirá una norma jurídica con efectos generales. A contrario sensu, el interés individual surge únicamente desde el interés privado cuando un particular con interés jurídico entable un proceso que tenga como fin una norma jurídica con efectos meramente individuales.

Si tenemos la intención de hacer una distinción clara, el interés particular generará la participación en la creación de nuevas normas jurídicas, generalmente normas jurídicas individualizadas que constituirán normas de tipo jurisprudencial, mientras que el interés individual generará normas jurídicas individualizadas que no irán más allá.

Si una persona ejerce su derecho a la emisión de credencial de elector, lo está haciendo desde un interés individual que no afectará a la esfera jurídica de ningún tercero. Si esa misma persona considera que se vulneraron sus derechos electorales, acude a defenderlos ante el tribunal electoral y lleva el asunto hasta la última instancia, entonces se generará una norma jurídica individualizada llamada sentencia que, a su

vez, será una norma jurídica con efectos generales llamada tesis, que si se reitera un determinado número de veces se convertirá en una norma jurídica definitiva llamada jurisprudencia.

Podemos aportar un ejemplo claro y conciso en las jurisprudencias, las cuales siempre son resultado de una instancia que a su vez fue un ejercicio de participación ciudadana.

De lo anteriormente establecido, hay que dejar en claro una situación. El participante podrá participar acudiendo a defensa de derechos de interés público o privado, en el sentido de la clasificación de la teoría general del derecho. Aunque nunca podrá participar en defensa de derechos de interés privado que no le sean propios, justamente porque al ser de interés privado, sólo corresponden al titular.

De tal manera que lo que la teoría general del derecho llama el interés privado, constituye el límite para la participación ciudadana. El participante puede influir en las decisiones públicas desde el propio interés privado o desde el interés público, pero jamás desde el interés privado ajeno, el cual debe resguardarse del interés particular del participante.

### **1.2.3) La participación ciudadana como complemento a la democracia representativa.**

Giovanni Sartori probablemente sea uno de los principales analistas sobre el tema de la democracia, particularmente en sus dos obras ¿Qué es la democracia? y La democracia en treinta lecciones. Obras en las cuales desarrolla una clara teoría de la democracia.

Sartori menciona varias dimensiones de la democracia, dentro de las cuales, la democracia política se refiere a la forma en la que las personas toman decisiones dentro de un régimen democrático, diferente a la democracia social que se refiere a la igualdad de trato legal hacia las personas o a la democracia económica, referente a la equidad en el disfrute de los derechos. Para este autor, la democracia política toma

decisiones, las otras formas de democracia sólo las guían con criterios como la igualdad o equidad.<sup>11</sup>

Podemos señalar dentro de la democracia política a la democracia representativa, participativa o directa como formas de toma de decisiones, se diferencian de la democracia sindical o de la industrial, así como de la étnica o cultural en que las otras son criterios que guían dichas decisiones, pero no constituyen formas de tomarlas.

Sartori así mismo señala un nuevo criterio en la concepción de la manera de tomar decisiones dentro de la democracia. Existen formas sufragistas y formas no sufragistas: La democracia directa y la representativa son formas sufragistas, dado que atienden a una votación, mientras que la democracia participativa no es sufragista pues en la toma de decisiones que establece no existe votación alguna.<sup>12</sup>

Este mismo autor nos señala que así mismo existen maneras directas e indirectas de toma de decisiones. La democracia directa y la participativa son formas directas, dado que el ciudadano vota por una cuestión determinada, mientras que la democracia representativa es una forma indirecta porque el ciudadano no decide directamente una cuestión determinada, decide quien va a decidir una serie de decisiones no necesariamente determinadas.<sup>13</sup>

Siguiendo la línea teórica de Sartori, incluso la democracia directa es más parecida a la democracia representativa que la democracia participativa, dado que comparten las dos primeras la característica de ser formas sufragistas. La democracia participativa no se parece en nada a la democracia representativa, dado que ni es indirecta, ni es sufragista. A pesar de esto, son el mejor complemento, tanto como la democracia directa y la representativa usualmente están contrapuestas.

Siguiendo la obra de Sartori, podemos notar que el surgimiento de la democracia participativa como materia de estudio para diversas ciencias sociales no se da hasta mediados del siglo XX, pero su existencia como fenómeno jurídico se remonta al

---

<sup>11</sup> Cfr. SARTORI, Giovanni, *¿Qué es la democracia?... cit.*, pp.5-8.

<sup>12</sup> SARTORI, Giovanni, *La democracia en treinta lecciones*, México, Santillana, 2009, pp. 35-38 y 57-61.

<sup>13</sup> SARTORI, Giovanni, *La democracia en treinta lecciones, cit...* pp. 39-47.

nacimiento de la democracia representativa. Por lo tanto, ambas formas de democracia política pueden ser rastreadas hasta la independencia de los Estados Unidos de América.

Hay que resaltar que la constitución americana estableció un nuevo orden jurídico en el que el fundamento del poder no era ya el derecho divino que había dotado a un hombre de legitimación para constituirse en soberano. La nueva fundamentación filosófica se basaba en que Dios había creado a todos los hombres iguales y, por tanto, las personas en conjunto constituían la figura del soberano.

Lo anterior no era distinto a la fundamentación filosófica de la democracia directa ateniense, pero no se optó por esta forma de estado. Los padres de la independencia americana creían que la democracia ateniense era el gobierno de las muchedumbres, ya que se olvidaba de un detalle en su fundamentación. Los hombres eran iguales en su origen, pero distintos en su desarrollo. Aunque valía lo mismo el voto del pobre y poco educado que el del rico y letrado, no valía lo mismo la capacidad de gobernar de ambos.

Tocqueville fue el principal jurista que analizó a la democracia americana en su obra *La democracia en América*, obra en la que describe a la perfección el pensamiento que político caracterizó al nacimiento de los Estados Unidos de América como nación independiente.

Tocqueville menciona que en la democracia americana habría igualdad entre los electores, pero estos elegirían a los más aptos como representantes políticos que ejercerían el gobierno. Así nace la democracia representativa como una forma indirecta de toma de decisiones.<sup>14</sup>

Si bien la manera en que se ejercería el poder público ya estaba resuelta, todavía faltaba delimitar hasta dónde llegaría este. Hay que recordar que las trece colonias huían de un gobierno que no los representaba y temían terminar dentro de

---

<sup>14</sup> Cfr. TOCQUEVILLE, Alexis de, *La democracia en América*, pp. 54-61 <https://mcrcalicante.files.wordpress.com/2014/12/tocqueville-alexis-de-la-democracia-en-america.pdf>

otro. Cada colonia estaba muy temerosa que la unión con las demás conllevara daño para sus ciudadanos.

El federalismo fue la forma de estado que se creó para eliminar los temores de las colonias. La federación tendría ciertas competencias exclusivas, los estados otras y los municipios otras. El poder político tenía ahora una delimitación competencial adecuada, pero quedaba un problema sin resolver. Había que idear una forma de resolver problemas competenciales entre los diversos niveles de gobierno.

Tras considerar muchas opciones, se resolvió crear tribunales para resolver dichas cuestiones, más no acudirían a estos la federación, el estado o los municipios, sino los ciudadanos haciendo uso de un interés particular.

Tocqueville nos explica todos estos eventos con una lógica sencilla, se buscaba evitar confrontaciones directas entre diversas entidades políticas que pudieran poner en peligro el pacto federal. El ciudadano sería el encargado de vigilar la adecuada distribución de competencias dentro de los Estados Unidos de América, con lo cual se dio una característica especial a este país. Si bien el ciudadano estaba representado, no por eso perdía su capacidad de participar dentro de las decisiones políticas de manera autónoma.<sup>15</sup>

Si unimos estos planteamientos con los de Miguel Ángel Sánchez Ramos, es desde ese momento que se estableció lo que posteriormente se conocería como democracia participativa: Una forma de toma de decisiones públicas en la que el ciudadano interviene directamente dentro de la política nacional.

Hay que agregar que si bien el establecimiento de la democracia participativa fue un mero complemento de la democracia representativa, demostró ser básico para su funcionamiento. Resulta interesante hacer la comparación: Pocos años después surge la democracia representativa en la efímera primera república francesa, la cual no concebía la participación ciudadana directa.

---

<sup>15</sup> Cfr. *Ibid.* pp.114 y 160-161.

### **1.3) Objetivos de la democracia participativa.**

Ahora bien, ya se ha explicado que la democracia participativa es una forma de intervención directa de los ciudadanos en la vida política, pero hace falta aclarar que es lo que mueve al ciudadano a participar.

Ya se ha explicado que la democracia participativa surge como una forma de solución de problemas competenciales, pero esta es una explicación más bien política que jurídica.

Jurídicamente la actuación de las diversas entidades políticas que constituyen un gobierno republicano federal como el de México o los Estados Unidos se traduce en la emisión de diversas normas jurídicas que establecerán derechos y obligaciones para las personas.

Las personas acudirán a la defensa de sus intereses jurídicos cuando piensen que el emisor no está constitucionalmente legitimado para emitir una norma jurídica que los afecte. Así mismo, lo harán cuando consideren que una determinada entidad jurídica tenía el deber de cumplir cierta norma jurídica y no lo hizo.

Sin embargo el ciudadano puede acudir ante las autoridades para algo más que reclamar, puede acudir a aportar sus propias ideas sobre el contenido deóntico de las normas jurídicas que las diversas entidades jurídicas deberán cumplir. El ciudadano, entonces, solicitará la creación o modificación de una norma jurídica.

De tal manera que el interés del ciudadano será solicitar la aplicación o inaplicación, así como la creación o modificación de una norma jurídica. En esto consistirá su participación ciudadana y la respuesta a su solicitud no se decidirá directamente, sino a través de funcionarios legalmente elegidos para esa tarea. Ahora bien, existen distintos mecanismos a través de los cuales la legislación permite la participación ciudadana en específico.

Si tomamos las ideas de David Cienfuegos Salgado, podemos notar que la solicitud de modificación o creación de normas jurídicas se puede llevar a cabo mediante una iniciativa ciudadana cuando se refiere a normas cuya creación y

modificación concierne al poder legislativo. No obstante, también existen normas de carácter reglamentario que son emitidas por el poder ejecutivo, en cuyo caso no existe un mecanismo legalmente establecido para su modificación a petición del ciudadano, aunque nada impide que este ejerza su derecho de petición solicitando esto y otras cuestiones dada la amplitud de dicho derecho.<sup>16</sup>

Ahora bien, el ministro Saldivar Lelo de Larrea explica que la inaplicación de una norma jurídica considerada de ilegítima aplicación o la aplicación de una norma jurídica que se inaplicó ilegítimamente solo puede solicitarse por la vía jurisdiccional. Pudiendo llegar a tener efectos tales como la creación o modificación de una norma jurídica mediante normas de carácter jurisprudencial o con la aplicación de la declaratoria general de inconstitucionalidad.<sup>17</sup>

De tal manera que, si correlacionamos la función ejecutiva, legislativa y judicial con las diversas formas de participación ciudadana institucionalizada, podemos concluir que dado que los tres poderes en el ámbito de sus competencias pueden crear, modificar, u ordenar la aplicación o inaplicación de normas, la democracia participativa por vías institucionalizada corresponde a todos los ámbitos de gobierno.

Hay que señalar que muchos de los llamados mecanismos de participación ciudadana únicamente se limitan a ejercer el derecho de petición de rendición de cuentas públicas. Dichos mecanismos no van a entrar al ámbito de la democracia participativa hasta que de la rendición de cuentas salga alguna impugnación o incluso una protesta no institucionalizada. Lo anterior ya que la petición de rendición de cuentas no crea por sí misma ninguna norma jurídica producto del ejercicio de participación ciudadana. Y en la democracia participativa la participación ciudadana siempre conlleva la creación de normas jurídicas.

Por lo que nos adherimos al criterio expresado por Helena Hofbauer y Juan Antonio Cepeda. La rendición de cuentas y la participación ciudadana no son lo mismo,

---

<sup>16</sup> CIENFUEGOS SALGADO, David, *Justiciabilidad Electoral en México Reflexiones, Retrospectivas y Retos*, México, Tribunal Electoral del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 2013, p. 27.

<sup>17</sup> ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo, *Hacia una nueva Ley de Amparo*, México, UNAM, 2002, pp. 108 y 122-123.

pero son temas interdependientes. Mientras que la primera se lleva a cabo desde el derecho de acceso a la información, la otra partirá desde el derecho político electoral a intervenir en las decisiones políticas de la nación.<sup>18</sup>

#### **1.4) Presupuestos jurídicos de la democracia participativa.**

Regresando a la línea teórica de Giovanni Sartori, la democracia participativa requiere de determinadas características jurídico-políticas preexistentes. La democracia participativa por sí misma no hace gobierno, requiere de la existencia de democracia representativa. Esto porque si bien la democracia participativa es una forma de democracia política donde el ciudadano participa directamente en las decisiones públicas, requiere de la intervención de funcionarios públicos jurídicamente legitimados para resolver acerca de la procedencia de los ejercicios de participación ciudadana.

La democracia participativa, así mismo, requiere de ciertos requisitos preexistentes relativos a la naturaleza del participante. En la participación ciudadana democrática, desde el mismo nombre es posible establecer que el participante debe tener la calidad de ciudadano. Lo anterior porque solo así está legitimados para intervenir en el gobierno de su estado nación.

En palabras de Sartori, el participante debe participar autónomamente, si la participación ciudadana es el cumplimiento de un deber jurídico, entonces no es participación ciudadana real. Si el gobierno me obliga a aportar mis ideas y razonamientos para crear normas jurídicas, efectivamente estoy participando, pero no dentro de la participación ciudadana democrática, sino dentro de una participación legalmente obligada.<sup>19</sup>

El mismo Sartori establece que una situación muy distinta es votar no es participar, por más que se parezca a ello. La participación debe ser libre en el sentido de aportar un criterio propio, el votante se está adhiriendo al criterio del candidato que

---

<sup>18</sup> HOFBAUER, Helena y CEPEDA, Juan Antonio "Transparencia y Rendición de Cuentas" en MERINO, Mauricio (coord.), *Transparencia libros autores e ideas*, México, IFAI, 2005, pp.40-42.

<sup>19</sup> Cfr. SARTORI, Giovanni, *La democracia en treinta lecciones... cit.* p. 35.

apoya. De ahí que el voto propio de las democracias directas y representativas sea distinto a la participación de la democracia participativa.<sup>20</sup>

La democracia participativa no requiere de la existencia de democracia económica o social, sin embargo tiende a acompañar la creación de estas dos.

Aunque la participación tiene que ser autónoma de cualquier presión gubernamental, es deseable y positivo que el gobierno apoye a los participantes en sus ejercicios de participación ciudadana. La participación ciudadana no se debe obligar, tampoco reprimir, pero sí impulsar.

De ahí que para la democracia participativa sea de vital importancia un derecho humano fundamental de carácter procesal y procedimental, el derecho de acceso a la justicia. Así mismo, es de vital importancia la positivización de la libertad de expresión, de creencia, de pensamiento y el derecho de petición.

### **1.5) La democracia participativa en el desarrollo histórico nacional.**

Llegado este momento el lector conoce adecuadamente los principios teóricos de la democracia participativa como un fenómeno jurídico político dentro de la conformación de todo estado democrático que cuente con un régimen basado en la democracia representativa con los mecanismos adecuados de comunicación entre autoridades y ciudadanos.

Ahora conviene estudiar específicamente el desarrollo que la democracia participativa tuvo en nuestro país desde sus inicios constitucionales en mil ochocientos veinticuatro hasta la promulgación de la CPCM, por ser esta última un documento legal que reconoce expresamente a la participación como un derecho de la ciudadanía en general.

Se tendrá que analizar el desarrollo de la democracia en dos dimensiones distintas, una dentro del marco general de la República Mexicana y su tránsito a través de diversas etapas históricas donde se permitió o prohibió en mayor medida todo

---

<sup>20</sup> Cfr. SARTORI, Giovanni, *¿Qué es la democracia?... cit.* p. 76.

mecanismo de participación ciudadana. Enmarcando dicho desarrollo en el contexto del surgimiento de la democracia participativa a nivel internacional, ya desde la independencia de las trece colonias norteamericanas, hasta las décadas posteriores a la segunda guerra mundial en el que la participación ciudadana trae consigo un movimiento social mundial por la positivización y respeto a los diversos derechos constitucionales.

Así mismo, se tiene que dar una revisión a la democracia participativa al nivel de la CDMX durante los diversos años de existencia de esta, sin poderla separar totalmente del desarrollo en materia federal por ser esta hasta la promulgación de su constitución política un distrito federal sin gobierno autónomo de los estándares impuestos por las autoridades federales.

### **1.5.1) La democracia participativa desde la constitución de mil ochocientos veinticuatro hasta la reforma en derechos humanos del dos mil once.**

La democracia participativa, como fenómeno interdependiente de la democracia representativa, no es una novedad que se dé en algún momento histórico de una democracia representativa establecida. Desde que existe representación mediante funcionarios públicos, se espera que estos permitan la participación ciudadana o tan siquiera la toleren.

El caso de México es interesante, pues cuenta con diversos ejemplos de participación ciudadana reprimida por las autoridades. Así, aunque desde el inicio de la vida republicana democrática mexicana, ha existido el deseo de participar por parte de la población, pero lejos de permitirle constituir una auténtica democracia participativa, esta se desincentivó por todos los medios existentes.

Regresando al jurista David Cienfuegos Salgado en su obra El derecho de petición en México, podemos adentrarnos en los orígenes del derecho de petición en México mucho antes de la aparición de los Estados Unidos Mexicanos como Estado Nación. Ya desde el imperio romano, existía el germen del derecho de petición en los

rescriptos como respuestas tanto de autoridades imperiales como eclesiásticas a peticiones, súplicas y consultas de los subditos o fieles.<sup>21</sup>

Situación que lentamente se fue desarrollando en la doctrina jurídica española hasta que en la Novísima Recopilación se estableció el derecho de petición como el deber del rey de oír peticiones y querellas de todos los que a su corte vinieran a pedir justicia.<sup>22</sup>

La Constitución de Apatzingán de mil ochocientos catorce establecía en su artículo veintisiete que a ningún ciudadano debía coartarse la libertad o facultad de reclamar sus derechos ante los funcionarios de la autoridad pública.<sup>23</sup>

Cienfuegos Salgado menciona que las corrientes que otorgaban al ciudadano la condición de elector permearon en mayor medida en la mente del constituyente de mil ochocientos veinticuatro, que las corrientes que también le reconocían su condición de participante; por lo que la constitución de mil ochocientos veinticuatro no reconoció este derecho a pesar de que el constitucionalismo americano, del que dicha constitución abrevaba, le otorgaban un lugar preponderante.<sup>24</sup>

Aunque dicho derecho no estaba reconocido constitucionalmente, propiamente no estaba prohibido, de hecho muchos juristas del México independiente pugnaban por su incorporación expresa al texto constitucional. Tanto así que en mil ochocientos cuarenta, el legislador José Fernández Ramírez, en una comisión de reformas a la constitución, emite voto particular solicitando el antecedente más remoto de la iniciativa popular mexicana: El derecho de petición de iniciativa de leyes.<sup>25</sup>

En mil ochocientos cuarenta y siete, Mariano Otero, como legislador nacional establece este derecho para el Acta Constitutiva y de Reformas. El emite voto particular donde menciona que no era suficiente con que la base constitucional de este derecho, sino que debía establecerse específicamente como un derecho del ciudadano.<sup>26</sup>

---

<sup>21</sup> Cfr. CIENFUEGOS SALGADO, David, *El Derecho de Petición en México*, México, UNAM, 2004, p. 5.

<sup>22</sup> Cfr. *Ibid.* p. 7.

<sup>23</sup> Cfr. *Ibid.* p. 8.

<sup>24</sup> Cfr. *Idem.*

<sup>25</sup> Cfr. *Idem.*

<sup>26</sup> Cfr. *Idem.*

En mil ochocientos cincuenta y seis se vuelve a hacer un acercamiento expreso a este derecho cuando en el numeral veintitrés del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana se establecen entre otros derechos del ciudadano a ejercer el derecho de petición.<sup>27</sup>

Este mismo autor menciona que aun cuando en la constitución de mil ochocientos cincuenta y siete ya se contemplaba el derecho de petición, las peticiones a la autoridad legislativa (iniciativas populares), no tenían cabida dentro del texto constitucional por haberse eliminado en el debate constituyente al considerarse una vulneración a la tarea legislativa que debía ser ejercida sólo por representantes y no por ciudadanos. Así mismo se ampliaba el derecho de petición a todas las personas, pero limitandose a los ciudadanos para la materia política.<sup>28</sup>

Ya desde un inicio tenemos un México que no veía la participación institucional con buenos ojos, probablemente por la desigualdad existente entre los diversos ciudadanos. Hay que recordar que la república mexicana surge como un gobierno donde mayoritariamente participaban los criollos, lejos de ser un gobierno del pueblo, era un gobierno para el pueblo donde solo una cierta élite podía participar.

La Suprema Corte de Justicia menciona en su estudio de la justicia a mediados del siglo XIX que la participación ciudadana institucionalizada por medios jurisdiccionales tampoco gozó de mejor suerte, aunque la Ley para el arreglo de lo Contencioso Administrativo surge en mil ochocientos cincuenta y tres, incluso antes del derecho de petición, esta vedaba la promoción del juicio contencioso administrativo a todos asunto político, por lo que era imposible cualquier participación ciudadana en las decisiones políticas fundamentales por este medio.<sup>29</sup>

Daniel Marquez en su estudio de la evolución del amparo establece ciertos aspectos interesantes: Muy pronto se demostró que la actitud reacia a cualquier participación que el gobierno federal tenía no iba a ser soportada por el resto de

---

<sup>27</sup> Cfr. *Ibid.* p. 9.

<sup>28</sup> Cfr. *Ibid.* p. 9.

<sup>29</sup> Cfr. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA, *La Suprema Corte de Justicia a mediados del siglo XIX*, México, Poder Judicial de la Federación, 1987, p.86.

estados integrantes de la federación. Ante este y muchos abusos, la península de Yucatán intentó recobrar la antigua autonomía que los criollos yucatecos gozaban en la Capitanía General de Yucatán, integrando un gobierno más abierto a la libertad y participación política. Tras varias luchas violentas, se acordó la reincorporación yucateca a la nación mexicana, pero dicha región conservó los anhelos liberales que se materializan en la constitución yucateca de mil ochocientos cuarenta y dos, la cual rescata por vez primera al virreinal juicio sumarísimo de amparo como medio de defensa ante los abusos de autoridad.<sup>30</sup>

Este mismo autor menciona que la federación no tardó en adoptar al amparo como institución jurídico procesal de control político, aunque la Ley de Amparo de mil ochocientos sesenta y uno no estuvo libre de críticas. Gran parte de la academia jurídica mexicana consideraba que el amparo era una indebida intromisión judicial en las tareas políticas de los otros poderes de la federación. Era especialmente molesto el control de constitucionalidad aplicable a las leyes, dado que se pensaba que éstas únicamente deberían estar sujetas a control político.<sup>31</sup>

Podemos establecer que así surge un debate filosófico, político y jurídico acerca del control de los actos de autoridad. Una corriente blandía el estandarte del control político ejercido por los funcionarios públicos como único medio de control, mientras que el otro propiamente no restringía el control político, pero lo complementaba con un control jurisdiccional proveniente de la ciudadanía. Ninguna corriente negaba el supremo derecho de la ciudadanía a ejercer la participación ciudadana no institucionalizada mediante el ejercicio de su libertad de expresión, pensamiento y tránsito, lo cual ya era un avance en un México tan cerrado a la democracia participativa.

Lucio Cabrera Acevedo explica como el conflicto comienza en mil ochocientos sesenta y nueve, con el Amparo promovido por Miguel Vega, juez de letras de primera instancia de Culiacán, ante una sanción que le fue impuesta por el Tribunal Superior de

---

<sup>30</sup> MÁRQUEZ, Daniel, “La evolución histórica del Juicio de Amparo mexicano (reflexión crítica)” en *HISTORIA Y CONSTITUCIÓN Homenaje a José Luis Soberanes Fernández*, CARBONELL, Miguel y CRUZ BARNEY, Oscar (coords.), México, IJ UNAM, 2015, t. I, pp. 339-341.

<sup>31</sup> *Cfr. Ibid.* pp. 347-352.

Justicia del Estado del Sinaloa. El debate de fondo consistía en saber si debería prevalecer la constitución de mil ochocientos cincuenta y siete que en su artículo ciento uno sostenía que los tribunales federales debían resolver toda controversia surgida por violaciones a los derechos humanos en actos o leyes de cualquier autoridad o el artículo octavo de la Ley de Amparo de mil ochocientos sesenta y uno que vedaba el amparo de negocios jurisdiccionales. Finalmente se decidió que la constitución debía prevalecer sobre la legalidad, lo cual significaba indirectamente que los tribunales podían controlar los actos del congreso inaplicando leyes.<sup>32</sup>

Héctor Fix-Zamudio reitera como el debate se intensificó y tuvo su confrontación decisiva en mil ochocientos sesenta y nueve, cuando comenzaron a surgir amparos sobre temas político electorales. El cenit se dio en mil ochocientos setenta y cuatro cuando varios españoles propietarios de fincas rústicas en el estado de Morelos promovieron un amparo en contra de la Ley de Presupuesto emitida por el congreso local el trece de octubre de mil ochocientos setenta y tres; el once de abril de mil ochocientos setenta y cuatro la SCJN, encabezada por José María Iglesias concede el amparo y protección de la justicia federal a los quejosos, argumentando que dicha ley había sido aprobada sin seguir el procedimiento legislativo establecido y sancionada por un gobernador que reeligió de acuerdo a una ley que vulneraba los principios constitucionales federales.<sup>33</sup>

El máximo planteamiento teórico de la incompetencia de origen sería el libro Estudio Constitucional sobre las Facultades de la Corte de Justicia, en el cual José María Iglesias sostenía que habían habido en conocimiento de la Suprema Corte de Justicia hasta mil ochocientos setenta y cuatro dos asuntos en los cuales se había negado la intervención jurisdiccionales en cuestiones políticas, contra otros seis incluidos el Amparo Morelos donde se sostenía el control jurisdiccional sobre

---

<sup>32</sup> Cfr. CABRERA ACEVEDO, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia, la república y el imperio*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1988, p. 198.

<sup>33</sup> Cfr. FIX-ZAMUDIO, Héctor, "Ignacio Luis Vallarta. La incompetencia de origen y los derechos políticos", en IJ (Coord.), *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. A cien años de la muerte de Vallarta*, México, IJ UNAM, 1994, p. 21.

autoridades políticas. Concluyendo el que el amparo procedía contra cualquier acto, siempre que violara garantías individuales de la población.<sup>34</sup>

Ignacio Luis Vallarta, juzgador que en mil ochocientos sesenta y nueve se adhirió al criterio de la incompetencia de origen, asumió la presidencia del máximo tribunal en mil ochocientos setenta y ocho y se encargó de descartar la teoría de la incompetencia de origen y eliminar toda intervención del poder judicial en asuntos políticos.<sup>35</sup>

Así damos por terminada la primera doctrina de democracia participativa generada por juristas mexicanos. La fuerza de la política pesó por sobre la rectitud del derecho y este criterio continuó hasta que fue rescatado a finales del siglo XX por el fenómeno de la judicialización electoral y la democracia participativa mexicana.

Si bien la participación ciudadana institucionalizada mexicana fue negada por la normatividad existente, la participación ciudadana no institucionalizada continuó siendo el arma del pueblo para expresarse durante el porfiriato. Antonio Luna Arroyo aporta como prueba la lucha ideológica de los hermanos Flores Magón en contra de la dictadura porfirista, la cual fue una de las piedras basamentales sobre las cuales se edificó la revolución mexicana.<sup>36</sup>

Si bien el desarrollo histórico de la naciente democracia participativa mexicana se interrumpió muy pronto en la historia nacional, esto no sería así en el resto del mundo. Específicamente al norte de la frontera, Estados Unidos de América estaba abriendo el camino hacia el futuro nacimiento de la democracia participativa como actualmente la conocemos.

Aunque ya mencionamos que existía en la tradición jurídica norteamericana una tendencia a la judicialización de la política, jamás había cobrado tanta relevancia como en los años de la lucha por los derechos civiles, cuando los diversos grupos étnicos

---

<sup>34</sup> Cfr. CABRERA ACEVEDO, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia en la República Restaurada 1867-1866*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1989, pp. 101-103.

<sup>35</sup> Cfr. FIX-ZAMUDIO, Héctor, *op. cit.*... pp. 25-26.

<sup>36</sup> LUNA ARROYO, Antonio, "Ricardo Flores Magón", en IJ UNAM (coord.), *La Constitución Mexicana de 1917: Ideólogos, el núcleo fundador y otros constituyentes*, México, IJ UNAM, 1990, pp. 463-465.

minoritarios comenzaron a exigir el reconocimiento y vigencia de sus derechos en igualdad con los de la mayoría de origen europeo.

Manuel González Oropeza rememora como el caso *López vs Seccombe* de mil novecientos cuarenta y cuatro, así como el caso *Méndez vs Westminster* de mil novecientos cuarenta y siete exitosamente eliminaron las políticas de segregación en contra de los mexicoamericanos, los cuales fueron tomados como precedentes para la lucha contra la segregación de los afroamericanos en el caso *Brown vs Board of Education*.<sup>37</sup>

Es claro que dichos ejercicios de participación ciudadana institucionalizada generaron cambios legales que tocaron de lleno a todos los miembros de las minorías raciales en los Estados Unidos de América. Y son la base de lo que en la actualidad conocemos como democracia participativa, el interés particular de un miembro de un colectivo originando cambios para todos los miembros de dicho colectivo sin que estos hubieran participado directamente en el litigio. Puede decirse que la participación ciudadana fue el medio elegido para alcanzar una verdadera democracia social en las leyes norteamericanas.

El historiador británico Eric Hobsbawm da cuenta de la situación política en el siglo XX. Menciona como el resto del mundo también estaba avanzando en la senda de la democracia participativa, habían protestas y manifestaciones en contra de las políticas públicas por toda Europa. Específicamente los colectivos sindicalistas buscaban mejores condiciones de trabajo, llevando a cabo diversos ejercicios de participación ciudadana con el fin de conseguir la consecución de la democracia económica para todos los trabajadores.<sup>38</sup>

Probablemente México no participó plenamente en estas nacientes muestras de democracia participativa, sencillamente porque fue la revolución mexicana más que la participación ciudadana el motor que provocó los diversos cambios sociales, jurídicos y

---

<sup>37</sup> Cfr. GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *LXVII Aniversario de la lucha por la abolición de la discriminación educativa contra los mexicanos en Estados Unidos. La sentencia Mendez vs Westminster*, pp. 14-16 <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/juselec/cont/35/dcl/dcl11.pdf>.

<sup>38</sup> Cfr. HOBBSAWM, Eric, *Historia del siglo XX*, trad. de FACÍ, Juan, et al, Argentina, Editorial Crítica, 1998, pp. 131-132.

económicos que llevaron a la promulgación de la nueva constitución de mil novecientos diecisiete.

John Womack Jr, en su estudio de la revolución mexicana, da cuenta de cómo a pesar de lo anterior, si hubieron diversos movimientos sindicales por todo México, aunque no tenían autonomía plena de los colectivos revolucionarios. Frecuentemente dichos sindicatos hacían tratos con el gobierno o con los sublevados a cambio de favores políticos.<sup>39</sup>

Podemos mencionar este momento como el que inicia el corporativismo clientelista como una tradición política muy nociva para México. El gobierno solamente hacía concesiones a las organizaciones sociales que aceptaban colaborar con el régimen e incluso unirse a él. Cualquier participación implicaba un intercambio de favores electorales a cambio de cierta recompensa social hacia los participantes.

Dichas formas de participación clientelista fueron la única incidencia ciudadana en las decisiones políticas fundamentales durante la primera mitad del siglo XX, hasta que en la década de los sesentas, México se une al resto de países que buscaban una democracia participativa independiente al gobierno y específicamente ajena a cualquier relación clientelar.

La participación ciudadana institucionalizada seguía ajena a los asuntos políticos desde la caída de la teoría de la incompetencia de origen. La judicialización de la política mexicana no se iniciaría hasta el último tercio del siglo XX.

Eric Hobsbawm menciona como para mediados de la década de los sesentas la sociedad mexicana ya se había cansado de que sus anhelos de participación ciudadana se vieran frecuentemente frustrados por la intervención gubernamental. Situación que se reflejó principalmente en los colectivos estudiantiles que llevaban a cabo frecuentes ejercicios de participación ciudadana no institucionalizada en contra de la represión por parte de las autoridades. Movimientos sociales que serían precursores

---

<sup>39</sup> Cfr. WOMACK JR., John, "La Revolución Mexicana, 1910-1920", en BETHELL, Leslie (ed.) *Historia de América Latina: 9. México, América Central y el Caribe*, trad. de BELTRÁN, Jordi y ESCUDERO, María, España, Editorial Crítica, 1992, t. IX, pp. 104, 106 y 110.

del movimiento político posterior que llevó a la transición democrática en el año dos mil.<sup>40</sup>

Podemos establecer que la situación política en México ya no era tranquila como décadas atrás, nuevas fuerzas políticas no alineadas con el régimen intentaban obtener más espacios de participación política. El malestar general por la monopolización del poder que llevó a los estudiante a manifestarse, consiguió el establecimiento de grupos guerrilleros que exigían mediante las armas la participación política que el sistema les imposibilitaba, a la par que los partidos políticos de oposición cada vez eran más críticos con las políticas del Partido Revolucionario Institucional y su régimen acaparador del poder político mexicano.

José Woldenberg es un gran cronista de lo que pasó posteriormente en la democracia mexicana: El malestar social llevó a la reforma electoral de mil novecientos setenta y tres;<sup>41</sup> En mil novecientos setenta y siete surge otra reforma similar, aunque de mayor envergadura.<sup>42</sup> El profesor Flavio Galván establece esta fecha como el comienzo de la lenta judicialización electoral que en mil novecientos ochenta y seis acarrea el surgimiento del Tribunal de lo Contencioso Electoral como autoridad jurisdiccional electoral;<sup>43</sup> En mil novecientos noventa surge el Instituto Federal Electoral como autoridad administrativa electoral y tres años después este se constituye como autoridad calificadora electoral.<sup>44</sup>

Es claro que la democracia representativa estaba alcanzando dimensiones nuevas para beneficio de la población mexicana, sin embargo la democracia participativa no tendría grandes avances. Puede decirse que el mérito de la judicialización electoral para con la participación ciudadana es arraigar en la ciencia jurídica mexicana el aprecio del control jurisdiccional sobre la vida política nacional. Las

<sup>40</sup> Cfr. HOBBSAWM, Eric, *op. cit.*, pp. 301 y 443.

<sup>41</sup> Cfr. WOLDENBERG, José, *et al*, *México: La historia de su democracia. 2-México convulsivo 1968-1976*, México, Televisa, 2004, min. 30:00-40:00.

<sup>42</sup> Cfr. WOLDENBERG, José, *et al*, *México: La historia de su democracia. 3-La reforma original 1977-1982*, México, Televisa, 2004, min. 10:19-29:08.

<sup>43</sup> GALVÁN RIVERA, Flavio, *Derecho Procesal Electoral. Concepto, Génesis y Autonomía.*, México, UNAM, 2014, pp. 13-26.

<sup>44</sup>

<https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/>

ideas que desterraron a la teoría de la incompetencia de origen en el siglo XIX, ahora eran tenidas como erróneas, infundadas y autoritarias.

Probablemente el cambio era inevitable, ya Ronald Dworkin había demostrado que el control jurisdiccional sobre la política, que trajo la lucha por los derechos civiles era totalmente constitucional y positivo. Las ideas positivistas acerca de la rígida jerarquía normativa en la que la constitucionalidad no podía ser juzgada por jueces de legalidad estaba siendo atacada por todas las doctrinas jurídicas contemporáneas. Finalmente, el legislador como figura omnisciente había muerto en la segunda guerra mundial ante las evidentes deficiencias de restringir la participación ciudadana directa.

La transición democrática conseguida en el año dos mil, fruto de una larga lucha democrática, termina con el cambio de partido en el ejercicio del poder ejecutivo, pero acarrea una larga lista de reformas para perpetrar la democracia en el país, tales como la reforma en derechos humanos del dos mil once. Dicha reforma afecta de lleno a la democracia participativa.

Pedro Salazar Ugarte menciona como finalmente, fruto del largo proceso democratizador mexicano, el artículo primero de la CPEUM se reforma en el año dos mil once. Esta reforma reconoce la interpretación conforme, el bloque de constitucionalidad, el control de convencionalidad y el principio pro persona, instituciones jurídicas básicas para la democracia participativa.<sup>45</sup> Es dable mencionar que dicha reforma es la culminación de una serie de cambios legislativos que culmina con la consolidación de los derechos humanos como el principio rector del sistema jurídico mexicano.<sup>46</sup>

Actualmente, después de mucho tiempo, existe en México la posibilidad de una auténtica participación ciudadana democrática lejos del clientelismo que habitualmente dirigía las relaciones entre el gobierno y los ciudadanos que buscaban intervenir en la toma de las decisiones políticas fundamentales.

---

<sup>45</sup> Cfr. CPEUM, 1917, art. 1.

<sup>46</sup> SALAZAR UGARTE, Pedro *et al*, *La Reforma Constitucional sobre Derechos Humanos Una guía conceptual*, México, Senado de la República Instituto Belisario Domínguez, 2014, pp. 37-41.

México es un país que no conoció verdaderamente los derechos humanos hasta el año dos mil, casi doscientos años después de su nacimiento como estado independiente. Aunque la participación política se intentó llevar al derecho nacional como una práctica positiva y vigente, esta tuvo muchos impedimentos que terminaron centrando la vida política mexicana en la democracia representativa, mostrando más bien intolerancia y represión en contra de la participación ciudadana no subordinada mediante el aparato corporativista del estado.

Actualmente pareciera que México no tiene retos en materia de participación ciudadana, aunque esto es una farsa. No es suficiente con la positivización de diversas figuras jurídicas que fomenten la democracia participativa, si estas no se reflejan en la vida nacional real.

### **1.5.2) Desarrollo histórico de la democracia participativa en la CDMX.**

La democracia participativa en la CDMX ha sido descuidada por la autoridad capitalina, aunque de la misma manera es la entidad federativa que mayor avance ha tenido en la participación ciudadana, especialmente generando una gran tradición en la vía no institucionalizada.

El problema con la democracia participativa institucionalizada en la CDMX es que nunca se tuvo una adecuada aproximación teórica al tema, generando que se denomine como democracia participativa a figuras jurídicas que no tienen nada que ver con ella, sino con la democracia directa y la representativa. Esta situación continúa afectando a la CDMX actualmente, ahora en la LPCCM.

Vargas Solano y Galván Gomez cuentan como en el siglo XIX, la CDMX tenía un sistema municipal como cualquier otra entidad federativa. Se pensaba que dicho sistema municipal era la máxima expresión de participación vecinal, denotando la ciega confianza decimonónica en la democracia representativa. De tal manera que en el siglo XIX la CDMX no tenía propiamente instrumentos de participación ciudadana,

únicamente la democracia representativa municipal en la que el cabildo era considerado el órgano encargado de la participación ciudadana.<sup>47</sup>

En mil novecientos veintiocho el gobierno federal de ideología revolucionaria tenía continuas confrontaciones con el gobierno municipal capitalino de ideología más bien conservadora. Situación que llevó a que el gobierno federal, basándose en la naturaleza federal de la CDMX, suprimiera el sistema municipal, transformando cada división territorial en delegaciones sin cabildo municipal. Las delegaciones no representaban a la ciudadanía, para dicha función se creó el Consejo Consultivo de la CDMX y los Consejos Consultivos Delegacionales, órganos representativos sin ninguna autonomía que podían revisar la cuenta pública y solicitar informes de la actuación de los funcionarios, con voz, pero sin voto, ni veto alguno.<sup>48</sup>

Hay que recordar que el municipio libre había sido socavado por las fuerzas revolucionarias ansiosas por controlar la CDMX, al igual que la incompetencia de origen, fue más la fuerza militar y política que la influencia del derecho el criterio para tomar dichas decisiones. En la CDMX ningún ciudadano podía oponerse al gobierno revolucionario representante de los intereses colectivos. El único órgano que permitía algo parecido a la participación ciudadana capitalina, estaba desterrado del ámbito político.

Dichos autores muestran que aunque la participación política de los municipios transformados en delegaciones era mínima en la política capitalina, terminó incomodando al omnímodo gobierno revolucionario que desapareció en mil novecientos cuarenta y uno las facultades fiscalizadoras del Consejo Consultivo de la CDMX argumentando duplicidad de facultades con la unipartidista cámara de diputados. Así mismo, se desaparecen los Consejos Consultivos Delegacionales, terminando con cualquier rastro del sistema de cabildos municipales.<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> Cfr. VARGAS SOLANO, Nestor y GALVÁN GÓMEZ, Manuel Alejandro, "La participación ciudadana en la Ciudad de México: Panorama, retos y perspectivas", en AYALA SÁNCHEZ, Alfonso (coord.), *Nuevas Avenidas de la Democracia Contemporánea*, México, IJ UNAM, 2014, p. 439.

<sup>48</sup> Cfr. *Idem*.

<sup>49</sup> Cfr. *Idem*.

Si en la CDMX nunca hubo en el siglo XIX participación ciudadana democrática por la creencia de la separación de la ciudadanía en la toma de decisiones políticas, a mediados del siglo XX desapareció incluso la participación política autónoma e independiente al gobierno federal.

Es lógico suponer que una CDMX con una ideología radicalmente distinta a las tendencias revolucionarias que conformaban el gobierno federal era fuente constante de conflictos. Finalmente la CDMX era una entidad muy distinta a cualquier otra en términos de formas de analizar y comprender las decisiones políticas gubernamentales. Resulta poco extraño que haya sido justamente en la CDMX donde se dan las marchas de Tlatelolco en mil novecientos setenta y ocho y de Corpus Christi en mil novecientos setenta y uno.

Lo cierto es que para finales de la década de los setentas, el agotado régimen del Partido Revolucionario Institucional no aguantaba las críticas y llevó a cabo una serie de reformas para paliar esa oposición, que parece que fundamentalmente se encontraba radicada en la capital, aunque cabe recordar que el sureste mexicano y los estados del Bajío también fueron constantes focos de oposición política.

Nestor Várgaz Solano y Manuel Alejandro Gazpar Gómez siguen con su estudio histórico estableciendo que para mil novecientos setenta, como parte de las reformas democratizadoras que caracterizaron esta década, se aprueba una reforma al Consejo Consultivo de la CDMX, así como la creación de las Juntas de Vecinos. Cabe resaltar que ambos organismos eran controlados por allegados al gobierno de la capital, sin permitir claramente otras opciones de participación.<sup>50</sup>

La fórmula empleada por el gobierno parecía ser muy clara, limitar toda participación ciudadana y sustituirla por una forma de micro democracia representativa. La CDMX no tenía verdadera democracia participativa, en el sentido de que dicha forma de democracia política se caracteriza por su inmediatez y por el interés particular, los consejos consultivos y juntas de vecinos eran órganos colectivo, no particulares, así como representativos, no de participación directa.

---

<sup>50</sup> Cfr. *Ibid.* p. 441.

Es a partir de estos años donde se comienzan a dar nuevos avances democratizadores de la CDMX, aunque siempre basados en la democracia representativa y algunas veces en la directa. La democracia participativa seguía brillando por su ausencia en un país que sentía que la participación política era la única manera legítima de toma de decisiones, desterrando así a toda forma de participación ciudadana.

En el estudio de la participación ciudadana en la CDMX, los autores mencionan que en mil novecientos ochenta y ocho se crea la Asamblea Legislativa del Distrito Federal con funciones únicamente consultivas. Situación que cambió mediante una consulta ciudadana llevada a cabo en mil novecientos noventa y tres donde la población decidió mayoritariamente que la asamblea legislativa debía tener funciones legislativas plenas, mientras que la asamblea, que debía de ser un miembro de estos el elegido como regente, el establecimiento de consejos ciudadanos con facultades de fiscalización y una mayor descentralización de las funciones administrativas.<sup>51</sup>

La CDMX iba ganando mayor autonomía y mayores espacios de participación política, a la vez que florecía esta micro democracia representativa de los barrios y pueblos de la ciudad.

Cabe resaltar la inmensa cronicidad entre la vida política de la federación y la de la CDMX. Mientras se creaban organismos como el Tribunal de lo Contencioso Electoral o el Instituto Federal Electoral, en la capital el régimen del Departamento del Distrito Federal lentamente se convertía en el gobierno autónomo de la CDMX que actualmente tenemos.

Dicha micro democracia ya mencionada demostró ser del todo ineficiente, surgieron numerosas leyes de participación ciudadana, ninguna con una vida muy larga y todas y cada una con resultados poco tangibles. Básicamente, estos órganos sólo eran consultivos, por lo que no tenían una verdadera relevancia en la vida política.

La primera Ley de Participación Ciudadana surge en mil novecientos noventa y cinco, se abroga solo un año después, en mil novecientos noventa y seis. En mil

---

<sup>51</sup> Cfr. *Ibid.* p. 442.

novecientos noventa y siete se dá la primera elección para Jefe de Gobierno del Distrito Federal. En mil novecientos noventa y ocho, surge una nueva Ley de Participación Ciudadana, la cual estará vigente solamente durante seis años, hasta el dos mil cuatro, fecha en la que se aprueba una nueva ley de la misma materia que se reforma numerosas veces.<sup>52</sup>

Las reformas a la Ley de Participación Ciudadana fueron muchas, abarcaron situaciones tales como el presupuesto participativo, los pueblos originarios y muchos otros temas socialmente relevantes. Lo cierto es que nunca consiguieron participar en la vida política real y los ciudadanos apenas conocían de la existencia de figuras de participación ciudadana en la CDMX.

José María Serna de la Garza detalla como en el año dos mil dieciséis llega una nueva reforma al Distrito Federal, esta vez para cambiar su nombre oficial a CDMX. Así mismo, se forma un sistema de alcaldías que sustituye al sistema delegacional que, a su vez, sustituyó al sistema municipal. Sin llegar a convertirse en el trigésimo segundo estado de la federación, si consigue una autonomía cada vez más plena.<sup>53</sup>

Como ya se mencionó, la CPCM reconoce a la democracia participativa, situación que se reafirma en la última Ley de Participación Ciudadana, la cual reconoce incluso los tipos de participación ciudadana, entre ellas la institucionalizada. Por primera vez se reconoce participación ciudadana democrática más allá de la participación política en los pequeños órganos de participación ciudadana.

### **1.6) Las consecuencias de la falta de participación ciudadana.**

Estamos en posibilidad de establecer una cuestión interesante para los estudiosos de este tema, el cual versa acerca de las consecuencias de la falta de participación ciudadana en la democracia en general, consistentes en la primitivización de la vida democrática.

---

<sup>52</sup> Cfr. *Ibid.* p. 443.

<sup>53</sup> Cfr. SERNA DE LA GARZA, José María, *El Sistema Federal Mexicano: Trayectorias y características*, México, IJ UNAM, *et al*, 2016, pp. 110-114.

Es necesario que exista un tejido de democracia participativa que cobije a la democracia representativa, eso ya ha quedado claro, pero en el momento en que esto no pasa, la democracia representativa misma se ve afectada.

En las sociedades modernas, hablar de representación social es una cuestión cada vez más complicada por la inmensidad de la población y el territorio nacional sobre las que la autoridad constituida ejerce un gobierno supuestamente representativo. Abarcando diversos grupos étnicos, regiones, climas y situaciones sociales con antecedentes históricos distintos. De manera que la participación ciudadana se constituye en un ejercicio de comunicación con los gobernantes para facilitarles que su actuar represente realmente la voluntad del pueblo que los eligió.

Noam Chomsky importante pensador y estudioso de la democracia, llevó a cabo diversos estudios en los cuales menciona la desincentivación de la participación ciudadana en las sociedades modernas y sus consecuencias, principalmente referentes a la maximización de las desigualdades de todo tipo, principalmente económicas y sociales.

Este autor menciona que cuando la autoridad complejiza la participación ciudadana, ocasiona que los estratos sociales más desprotegidos dejen de participar por ser demasiado arduo, complicado y costoso para ellos. Mientras que los grupos sociales mejor acomodados van a continuar participando, ocasionando que las políticas materializadas en normas jurídicas, sean cada vez más adecuadas para un cierto grupo social que continúa participando y, producto de esto, acapara el poder económico y político.<sup>54</sup>

Lo anterior es relevante, porque da una guía general de que hay que tutelar el derecho a participar de las personas de acuerdo a sus posibilidades. Tomando en cuenta que no participan con la misma sencillez las personas pertenecientes a la clase alta y las pertenecientes a la clase baja, por el simple hecho de que la participación ciudadana siempre termina teniendo un costo. Y si a esto se le agrega que el gobierno

---

<sup>54</sup> *Cfr.* CHOMSKY, Noam, Requiem for the american dream, Noam Chomsky and the principles of concentration of wealth and power, Estados Unidos de América, Media Education Foundation, 2015, min 4:35-1:10:00.

puede resistirse a aceptar y respetar la participación, quien tenga dinero puede contratar a un abogado que haga valer su participación, mientras que una persona con escasos recursos económicos difícilmente podrá hacerlo.

De ahí la relevancia del derecho de acceso a la justicia, para generar mecanismos rápidos y sencillos mediante los cuales las personas puedan hacer valer y respetar su participación ciudadana democrática.

Ahora bien, queda la incógnita de la facilidad con la cuál se pueden crear estos mecanismos jurídicos para garantizar el derecho de acceso a la justicia como soporte del derecho a la participación ciudadana democrática, situación sumamente complicada.

Boaventura de Souza Santos, jurista y politólogo de la teoría crítica de los derechos humanos y la democracia, menciona que es complicado que el gobierno se interese en la creación de este tipo de mecanismos para garantizar la participación ciudadana. Resaltando que los gobiernos a menudo invierten en otras cosas, descuidando cuestiones pertenecientes a la democracia económica y social, básicas para la participación ciudadana democrática.<sup>55</sup>

El gobierno a menudo prefiere desincentivar la participación ciudadana para gobernar solo, sin tener que compartir el ejercicio de la toma de decisiones con la ciudadanía.

La lección que estos pensadores y otros críticos a la democracia en su conceptualización formalista que hasta ahora ha imperado, dan cuenta de los nuevos retos que el analista de la democracia enfrenta al estudiarla como sistema política, porque ya no es una realidad aislada de sus enfoques económicos y sociales, sino un esquema que requiere de una atención y funcionamiento integral para su correcto dinamismo como forma de toma de decisiones políticas fundamentales que transparenten el pensar y sentir del pueblo sin atascarse en los intereses de unos pocos.

---

<sup>55</sup> *Cfr.* DE SOUZA SANTOS, Boaventura, Izquierdas del mundo, Unios, Conferencia en la Universidad Nacional de Colombia, Colombia, Televisión Universidad Nacional de Colombia, 2019, min: 4:05-21:29.

Estos pensadores críticos lo tienen muy en claro, mientras no haya verdadera democracia participativa, la democracia no será tal de forma clara e imparcial. Porque la democracia actualmente ha sido superada por los meros enfoques formalistas del derecho electoral de antaño, únicamente ligado a los mecanismos de democracia representativa. Se requiere un cambio académico, cultural y legislativo, en la perspectiva de la democracia y el derecho electoral.

## **2) Teoría y evolución del derecho de acceso a la justicia en la CDMX.**

Dentro del marco jurídico actual, caracterizado por el neoconstitucionalismo como forma de interpretación jurídica y la prevalencia de los derechos humanos como criterio rector de la actuación gubernamental, el derecho de acceso a la justicia cobra especial importancia por constituir un mecanismo de defensa directo de la ciudadanía en contra de las autoridades.

El análisis de dicho derecho es complejo y disperso, aunque no novedoso. Ya desde la antigüedad vivía dentro del principio *ius semper loquitur* como la garantía de que para toda acción jurisdiccional habría un procedimiento adecuado para llevarla a una sentencia que dirimirá el conflicto inicial.

Actualmente existe una gran fundamentación doctrinal que diariamente aporta nuevos avances teóricos en materia de acceso a la justicia directamente o en su relación con la teoría general de los derechos humanos o su incorporación al universo de la democracia participativa como una vía por la que el ciudadano puede influir en las decisiones políticas de su comunidad.

Si bien la CPEUM ya menciona dicho principio jurídico, la CPCM retoma el acceso a la justicia como un derecho humano fundamental. Todo complementado por el amplio tratamiento que se da al tema en la Carta Internacional de los Derechos Humanos y en los tratados que componen el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

La diseminación del tema en diversos cuerpos legales dentro de un mismo bloque de constitucionalidad y convencionalidad, ha dado lugar a la necesidad de la interpretación jurisdiccional generadora de normas jurisdiccionales que cristalicen la integración de todos los elementos de dicho derecho en una sola norma jurídica.

Corresponde metodológicamente a este capítulo analizar la variante independiente de esta investigación, entendida como el acceso a la justicia doctrinalmente e históricamente, relacionándolo con su espacio como derecho vigente dentro del sistema jurídico actual en la CDMX.

## 2.1) El nuevo paradigma del acceso a la justicia.

La doctrina jurídica mexicana moderna finalmente se ha olvidado del positivismo jurídico y ha decidido crear una doctrina mexicana de los derechos humanos. Situación que se ha reflejado en el nuevo horizonte teórico de figuras jurídicas ya conocidas, tales como el acceso a la justicia.

No todo es nuevo, México creó toda una escuela de pensamiento en relación a la facultad jurisdiccional. Ignacio Burgoa, máximo constitucionalista mexicano del siglo XX, fundamenta esta función estatal como el mecanismo por el cual los ciudadanos libremente renuncian a la venganza privada, encomendando al estado la aplicación de sanciones a los infractores a la ley.<sup>56</sup>

La anterior explicación no es errónea, pero sí incompleta. Efectivamente los tribunales son la respuesta del estado a la natural exigencia humana de evitar el caos propio del estado de naturaleza, pero sólo en una de sus dimensiones a la que llamaremos privada por tratarse de controversias entre particulares.

El jurista italiano Norberto Bobbio establece que ciertamente existen tribunales que buscan enjuiciar al gobierno por las ilegalidades que comete, donde el poder judicial es la manera en la que el estado constitucionaliza el derecho humano fundamental de la rebelión contra la tiranía.<sup>57</sup>

Esta concepción del derecho de acceso a la justicia, que llamaremos pública para diferenciar de la mencionada en el párrafo anterior, no es una novedad para la ciencia jurídica en otros países y tampoco es un cambio radical en nuestra manera de pensar. Ya Tocqueville la mencionaba como básica para la supervivencia de la democracia americana y probablemente sea el cauce natural de la decimonónica teoría mexicana de la incompetencia de origen.

---

<sup>56</sup> Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las garantías individuales*, 41a ed., Porrúa, México, 2015, pp. 635-638.

<sup>57</sup> Cfr. BOBBIO, Norberto, *El tiempo de los derechos*, trad. de ROIG, Rafael de Asis, España, Editorial Sistema, 1991, p. 69.

La verdadera novedad comienza a mediados del siglo XX paralelamente en Alemania y los Estados Unidos de América, cuando se pone en jaque la noción de la separación de poderes en el estado liberal democrático. Los tribunales constitucionales comienzan a utilizar nuevas interpretaciones de la constitución para resolver litigios contra el estado mediante sentencias que influyen fuertemente en la política nacional al anular normas jurídicas provenientes del proceso legislativo constitucionalmente establecido.

Aunque nuestro país aplazó este movimiento jurídico argumentando que dicho actuar imposibilitaba al poder judicial conservar la reputación de imparcialidad ideológica necesaria para el desarrollo de sus deberes, terminó iniciando en el último tercio del siglo XX mediante el proceso de judicialización electoral. Hoy México se enfrenta de lleno a este movimiento ideológico que ha traído encarnizados debates jurídicos entre las diversas maneras de entender figuras jurídicas como la democracia o la constitución dentro del marco del derecho electoral y constitucional.

### **2.1.1) El acceso a la justicia en la democracia participativa.**

Se ha originado la asunción del derecho de acceso a la justicia como una manera paralela de creación normativa a las vías legislativas y administrativas usuales. Una forma de intervención política en la que poco importan los resultados del proceso electoral, ni las ideologías en boga entre la mayoría del electorado.

Ciertamente es una construcción teórica peligrosa desde el punto de vista del constitucionalismo clásico. Existe toda una fundamentación teórica para que el constituyente norteamericano haya excluido de los procesos electorales la integración de los órganos jurisdiccionales, así como los revolucionarios franceses vedaron la jurisdicción administrativa para el poder judicial.

La jurisdicción siempre ha sido un órgano que tradicionalmente ha ignorado las tendencias ideológicas que tanto toman en cuenta el ejecutivo y legislativo; su conformación no es un proceso democrático y sus integrantes no son propiamente representantes públicos en cuanto a que su actuar no necesariamente tiene que

obedecer a la voluntad de las mayorías. Razones por las que resulta interesante comprender cuáles fueron los argumentos bajo los cuales se legitimó la descalificación judicial del actuar legislativo como una teoría que aparentemente contradice las bases jurídicas del estado liberal democrático.

Ronald Dworkin, jurista americano que revolucionó la manera de entender al derecho desde el positivismo jurídico de inicios del siglo XX, hasta las teorías constitucionalistas que actualmente imperan, responde esta pregunta.

La respuesta se tiene que comprender en una nueva manera de entender el constitucionalismo, alejándose del positivismo jurídico y situando al individuo en el centro del universo jurídico que antiguamente ocupaba la sociedad: Si la sociedad es representada por funcionarios electos por las mayorías, las minorías pertenecientes a esta sociedad estarán sin representación alguna. La sola mecánica de la democracia representativa se basa en la obtención del apoyo de las mayorías, situación que puede conducir a la consuetudinaria negación de los derechos de las minorías como individuos bajo la premisa de la legitimación democrática con que los funcionarios electos por la mayoría, toman decisiones.<sup>58</sup>

Dworkin agrega que los funcionarios electos por las mayorías están impedidos para juzgar certeramente cuestiones relativas a derechos de las minorías, ya que al provenir su autoridad de un proceso electoral, ellos integran y encabezan a las mayorías. Ningún conflicto relativo a derechos de minorías y mayorías podrá ser resuelto por alguien electo por las mayorías, pues sería juez y parte. El funcionario adecuado para este fin será uno ajeno a la voluntad de las mayorías, papel que en las democracias constitucionales han ocupado, con mayor o menor éxito, los miembros de la judicatura.<sup>59</sup>

Podemos notar como el derecho humano de acceso a la justicia se ha convertido en una garantía de que la voz de las minorías electorales será tomada en cuenta para la creación normativa, aunque no por las vías convencionales. La voluntad

---

<sup>58</sup> Cfr., DWORKIN, Ronald, *Los derechos en serio*, 2a. ed., España, trad. de GUASTAVINO, Marta, Ariel derecho, 1989, p. 223.

<sup>59</sup> Cfr., *Ibid.*, pp. 230-233.

de las minorías sólo dará lugar a la creación normativa, previamente de un examen tanto de razonabilidad como de constitucionalidad, cuando se pueda demostrar sin lugar a dudas que las leyes emitidas por los funcionarios democráticamente electos para dicho objetivo tienen vicios de inconstitucionalidad.

Ahora bien, esta justificación responde a la utilidad del nuevo activismo judicial constitucional, pero deja de lado la más relevante cuestión de la validez jurídica de dicho actuar. No basta con que el actuar de los juzgadores sea deseable, también debe ser válido, por lo que todavía falta una teoría que explique porqué la intervención judicial no es solo una irregularidad muy conveniente para la democracia.

El jurista, filósofo y sociólogo Jürgen Habermas complementa la teoría de Dworkin aportando dicha justificación para dejar en claro la legalidad y no solo la conveniencia del activismo judicial dentro de las nociones modernas del estado democrático que responden a situaciones muy distintas a las que dieron lugar al nacimiento del estado liberal democrático clásico.

Habermas comienza porque la reciente actuación del poder judicial no vulnera la esfera de competencias del legislador: El activismo judicial responde a la transformación del estado liberal clásico en un estado social y no puede ir más allá de la interpretación de derechos positivos pertenecientes al derecho legislado y enunciados de forma hermenéuticamente amplia.<sup>60</sup>

Así mismo, el sociólogo germano, menciona que el activismo judicial es inevitable en un sistema jurídico compuesto por principios jurídicos que deben transformarse en reglas concretas para aplicarse al caso concreto.<sup>61</sup>

Y finalmente menciona que el activismo judicial se inscribe en un proceso de transformación del papel de la ciudadanía dentro de la democracia representativa y el desarrollo paralelo de la democracia participativa. Los legisladores y ciudadanos tratarán de hacer cambios factibles al orden jurídico, pero solo los juzgadores

---

<sup>60</sup> Cfr. HABERMAS, Jürgen, *Facticidad y Validez: Sobre el derecho y el estado democrático de derecho en términos de la teoría del discurso*, 4a. ed., trad. de JIMÉNEZ REDONDO, Maanuel, España, Editorial Trotta, 1998, pp. 311-326.

<sup>61</sup> Cfr. *Ibid.* pp. 327-340.

constitucionales podrán declarar su validez basados en los principios constitucionales que conllevan la cada vez mayor democratización de la sociedad.<sup>62</sup>

Ya desde la perspectiva de Dworkin se configura una nueva democracia que trae aparejada el derecho de acceso a la justicia como un elemento tan trascendental en su funcionamiento como el mismo proceso electoral o el proceso legislativo, situación que Habermas complementa. El acceso a la justicia debe ser una de las bases de la democracia o la democracia sencillamente no será tal.

### **2.1.2) El acceso a la justicia en el estado constitucional de derecho.**

Cómo resultado de toda la serie de transiciones anteriormente mencionadas, podemos hablar acerca de un cambio de paradigma jurídico. El estado liberal democrático occidental está cambiando y no solo en su concepción del acceso a la justicia o tampoco en la forma como comprende la democracia. El cambio es más profundo de lo que la superficie sugiere.

Tardó mucho tiempo para que la noción de estado surgiera y todavía más para que esta llegara al perfeccionamiento teórico que alcanzó en el siglo XVIII, momento en que se deslinda totalmente del derecho natural para fijar el monopolio normativo del derecho positivo.

Luigi Ferrajoli, importante jurista italiano, menciona que el antiguo estado legislativo de derecho consistía en el respeto único y pleno a las normas creadas por el poder legislativo. Dichas normas jurídicas deberían estar acordes a los principios constitucionales y podrían modificarse si algún legislador notaba que existían antinomias entre el texto constitucional y el texto legal.<sup>63</sup>

Cuando se sustituye al derecho natural por el positivo, la divinidad representada por el clero es sustituida por el pueblo representado por los legisladores como fuente de legitimación del poder y las normas jurídicas emanadas de él. Bastaba con que una norma proviniera del legislador para que fuera justa.

---

<sup>62</sup> Cfr. *Ibid.* pp. 341-361.

<sup>63</sup> Cfr. FERRAJOLI, Luigi, *Pasado y Futuro del Estado de Derecho*, 2001, p. 2, <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:filopoli-2001-17-0011&dsID=pdf>

Bien pronto se demostró que la idea del respeto a la constitucionalidad por parte del legislador era falaz por el simple hecho de que este buscará crear normas populares independientemente de la constitucionalidad de estas. Pudiendo existir leyes inconstitucionales apoyadas por la mayoría en detrimento de las minorías que sostengan la inconstitucionalidad de estas.

Cuando la democracia se hizo tan compleja que la constitucionalidad resultaba un concepto complicado, es que se el concepto de democracia y el de acceso a la justicia cambiaron para cambiar el concepto de está de derecho.

Ferrajoli explica que el viejo estado legislativo de derecho ha sido modificado para someter obligatoriamente a los legisladores al respeto de la constitucionalidad en la creación normativa so pena de eliminación de las normas inconstitucionales por parte del poder judicial.<sup>64</sup>

Hay que hacer ciertas precisiones en este punto, el poder judicial no va a actuar de oficio, dado que su tarea principal es resolver controversias, no vigilar la constitucionalidad de las normas. El poder judicial aplica las normas, no las revisa. Por lo que la declaración de inconstitucionalidad sobre una norma tiene que venir de la aplicación de un precepto constitucional o convencional por ser jerárquicamente superior a una ley ordinaria.

El poder judicial no puede vigilar la constitucionalidad de las normas en sí mismo, necesita de un ciudadano que inicie una acción jurisdiccional manifestando la inconstitucionalidad o inconventionalidad de una norma jurídica. El juzgador puede autónomamente inaplicar una norma en un ejercicio de control difuso, aunque con efectos mucho más limitados.

Cuando el ciudadano consigue una sentencia que decida la cuestión garantizando la constitucionalidad y convencionalidad, es que estamos frente a un ejercicio de democracia participativa.

---

<sup>64</sup> *Cfr. Ibid.* p. 4.

Desde lo anterior es que Rodolfo Vázquez habla de un nuevo modo de entender la democracia de corte garantista en contraposición a la vieja fórmula de democracia mayorista.<sup>65</sup>

Así, la transición en la concepción de la democracia, aunada a la transición en la comprensión del acceso a la justicia y del estado de derecho han generado un nuevo esquema normativo en el que el ciudadano ocupa un papel preponderante y activo. Se acabaron ya los tiempos en los que el ciudadano solo votaba, ahora el ciudadano participa junto a sus representantes.

## **2.2) Noción y contenido del derecho de acceso a la justicia.**

Conocemos adecuadamente la relevancia que ha tomado el derecho de acceso a la justicia en relación con la democracia y las múltiples transiciones constitucionales que ha generado. No obstante, no se ha hablado del derecho en sí.

Antes que cualquier otra cuestión, es necesario mencionar dónde está positivizado este derecho fundamental, situación que tiene una respuesta bastante compleja dada la variedad de fuentes normativas convencionales y constitucionales que lo regulan.

En el ámbito constitucional, podemos establecer que tanto la CPEUM, en su artículo diecisiete, como la CPCM, en sus artículos cinco y seis, lo regulan. Por lo que no es un derecho difuso, sino que está expresamente establecido en los más altos compendios normativos tanto de índole local, como federal.

No obstante, a nivel convencional, están reconocidos tanto en los artículos ocho y diez de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículos dos y catorce del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el artículo dieciocho de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y los artículo ocho, diez y veinticinco de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, Pacto de San José de Costa Rica.

---

<sup>65</sup> Cfr. VÁZQUEZ, Rodolfo, *Teorías contemporáneas de la justicia*, México, UNAM, et al, 2019, p. 247.

Junto con otros derechos humanos, el acceso a la justicia está reconocido en numerosos textos constitucionales y convencionales, por lo que innegablemente está adecuadamente positivizado.

Ahora bien, podemos definir doctrinalmente el derecho de acceso citando las ideas aportadas por Hector Fix Fierro y Sergio López Ayllón como *“la posibilidad efectiva que puedan tener los ciudadanos de movilizar el aparato de la justicia (considerada en un sentido amplio, esto es, que no sólo comprende a los tribunales) para la defensa de sus derechos e intereses”*<sup>66</sup>

Nuestro máximo tribunal constitucional en pleno definió el derecho de acceso a la justicia de manera muy semejante a la doctrinal: *“la posibilidad de ser parte dentro de un proceso y a promover la actividad jurisdiccional que, una vez cumplidos los respectivos requisitos procesales, permita obtener una decisión en la que se resuelva sobre las pretensiones deducidas.”*<sup>67</sup>

Llama la atención que utiliza el término jurisdiccional y no judicial, por lo que su contenido normativo no se limita a los procesos seguidos ante el poder judicial de la federación, sino que se expande a todo aquel en el que se requiera la intervención de los particulares para su resolución.<sup>68</sup> Abarcando a todo proceso materialmente aunque no formalmente jurisdiccional.<sup>69</sup>

Ahora bien, tenemos que determinar cual es el contenido específico de dicho derecho, el cual comienza a delinearse por el más alto tribunal al establecer que su contenido deóntico establece que la impartición de justicia debe ser pronta en cuanto a plazos, gratuita en cuanto a costas, imparcial en cuanto a la fundamentación y motivación y completa en cuanto al contenido de la resolución.<sup>70</sup>

---

<sup>66</sup> FIX-FIERRO, Hector y LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio, “El acceso a la justicia en México una reflexión multidisciplinaria”, en VALADÉS, Diego y GUTIÉRREZ RIVAS, Rodrigo (coords.), *Justicia Memoria del IV congreso nacional de derecho constitucional*, México, UNAM, 2001, p.123.

<sup>67</sup> Cfr. Tesis P./J. 113/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIV, Septiembre de 2001, p. 5.

<sup>68</sup> Cfr. Tesis 2a./J. 22/2003, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVII, Abril de 2003, p. 196.

<sup>69</sup> Cfr. Tesis 2a./J. 192/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, Octubre de 2007, p. 209.

<sup>70</sup> Cfr. *Idem*.

Si bien queda claro que el derecho de acceso a la justicia es relativo a las garantías mínimas que debe tener un proceso jurisdiccional. Otras tesis jurisprudenciales exploran de una mejor y más amplia forma esta situación.

La primera sala de nuestra SCJN ha aprobado una tesis jurisprudencial que interpreta el alcance del derecho de acceso a la justicia en el sentido de su composición por otros derechos humanos básicos que, a su vez, corresponden a etapas procesales.

El derecho de acceso a la justicia se compone en una primera etapa preprocesal por un derecho humano fundamental conocido como el derecho de acceso a la jurisdicción, el cual parte del derecho de acción como una especie de petición dirigida a las autoridades jurisdiccionales y que motiva un pronunciamiento por su parte.<sup>71</sup>

Posteriormente el derecho de acceso a la justicia se configura en una segunda etapa procesal por el derecho al debido proceso.<sup>72</sup> Derecho que a su vez se compone por un núcleo duro compuesto por las formalidades esenciales del procedimiento y un elenco mínimo de garantías positivas dirigidas a las personas que sufren una desigualdad procesal latente, dentro del derecho de igualdad jurídica.<sup>73</sup>

El derecho de acceso a la justicia concluye su amplitud normativa en una tercera etapa postprocesal cuya finalidad esencial es el derecho de cumplimiento de sentencias. Con lo cual concluye el derecho de acceso a la justicia, el cual también es conocido como derecho a la tutela judicial efectiva por otras tesis interpretativas.<sup>74</sup>

Finalmente, tenemos elementos necesarios y suficientes para establecer que el derecho de acceso a la justicia en México está regulado no solo suficientemente bien a nivel constitucional, incluso convencionalmente numerosos textos legales han retomado el tópico. Jurisprudencialmente nuestro máximo tribunal constitucional ha

---

<sup>71</sup> Cfr. Tesis 1a./J. 103/2017 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, Noviembre de 2017, p.151.

<sup>72</sup> Cfr. *Idem*.

<sup>73</sup> Cfr. Tesis: 1a./J. 11/2014 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, Febrero de 2014, p. 396.

<sup>74</sup> Cfr. Tesis: I.3o.C.71 K (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. III, Mayo de 2015, p. 2157.

llevado a este derecho a una amplitud teórica verdaderamente sorprendente, en la cual contempla no solo cuestiones de debido proceso, sino de promoción de la acción y cumplimiento de sentencia.

De la misma manera el derecho de acceso a la justicia ya no solo se limita a las autoridades judiciales, ni siquiera a las jurisdiccionales no adscritas al poder judicial, sino a toda autoridad que lleve procedimientos seguidos en forma de juicio. Teóricamente siempre que un particular acude a intervenir en cualquier procedimiento, está protegido por una serie de derechos humanos englobados en el amplio derecho de acceso a la justicia.

### **2.3) Problemas en la aplicación del derecho de acceso a la justicia.**

Si bien ya hemos dejado bien en claro que el derecho de acceso a la justicia es una realidad jurídica dentro de nuestros compendios normativos, lo cierto es que el cumplimiento del contenido deóntico de dicho derecho está muy lejos de cumplir con los precisos y estrictos requisitos establecidos en nuestras normas constitucionales y convencionales con sus respectivas tesis interpretativas de naturaleza jurisprudencial.

Según Arturo Ángel, columnista del diario americano The New York Times, México vive una crisis de impunidad donde, por citar algunos ejemplos, por cada cien delitos sólo hay cinco sentencias y de los ciento cincuenta y cuatro mil quinientos cincuenta y siete homicidios cometidos en México del dos mil diez al dos mil dieciséis, cerca del noventa y cuatro por ciento quedó impune.<sup>75</sup>

Las voces críticas no solamente provienen del extranjero, así mismo numerosos expertos nacionales, como cita José Reyes para la revista Contralínea, han establecido que el poder judicial mexicano tiene numerosas deficiencias que ocasionan la persistencia de la pobreza, desigualdad política y económica, así como la existencia de

---

<sup>75</sup>

<https://www.nytimes.com/es/2018/07/11/espanol/opinion/opinion-arturo-angel-mexico-impunidad-crisis-justicia.html>

amplios grupos afectados por violaciones a sus derechos humanos que no cuentan con ningún tipo de fuerza para eliminar dichos abusos.<sup>76</sup>

Es evidente la gran disparidad entre la realidad del derecho de acceso a la justicia y su configuración en textos legales. Probablemente uno de los mejores ejemplos de que no basta con la simple positivización de una figura jurídica en una norma escrita para asegurar su debido cumplimiento en el mundo fáctico.

Debemos analizar cuales son las razones para que el derecho de acceso a la justicia padezca esta serie de problemas en su aplicación. Las causas de que tal derecho humano fundamental, básico para la democracia, la participación ciudadana y la vida en comunidad esté tan rebajado dentro del funcionamiento de México como estado constitucional de derecho.

Una cuestión de gran relevancia estriba en la disparidad en la calidad de la impartición de la justicia entre los órganos jurisdiccionales federales en comparación con los de naturaleza local. Situación que Miguel Ángel Rodríguez Vázquez explica en virtud de las numerosas diferencias presupuestarias entre el poder judicial de la federación y los locales, aunado a que los poderes judiciales no tienen facultades para determinar su propio presupuesto, así como no tienen capacidad real de ejercer un auténtico control de constitucionalidad, entre otros problemas.<sup>77</sup>

Pero aun en los tribunales que son considerados los mejores en México, el derecho de acceso a la justicia no termina de ser cumplido, situación por la que López Ayllón y Fix Fierro mencionan que en México pocos conflictos entre particulares llegan a los tribunales, pero los que llegan, frecuentemente devienen en conflictos contra el estado por la indebida impartición de justicia.<sup>78</sup>

---

<sup>76</sup>

<https://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2018/01/19/la-justicia-en-mexico-fuente-de-impunidad-y-d-igualdad-social/>

<sup>77</sup> Cfr. RODRIGUEZ VÁZQUEZ, Miguel Ángel, "Retos en poderes judiciales de entidades federativas", en ASTUDILLO, Cesar y CASARÍN LEÓN, Manlio Fabio (cords.), *DERECHO CONSTITUCIONAL ESTATAL Memoria del VIII Congreso Nacional de Derecho Constitucional de los Estados*, México, UNAM, 2010, pp.402-415.

<sup>78</sup> Cfr. FIX-FIERRO, Hector, *op. cit.* p.127.

López Ayllón y Fix Fierro mencionan que las deficiencias en los órganos jurisdiccionales llevaron a la creación de órganos de justicia alternativa bajo la falsa premisa de la mayor celeridad y menor costo de estos. Situación que conllevó la funesta consecuencia de acarrear armonía social más que cumplimiento del orden jurídico.<sup>79</sup>

Después de este somero análisis es dable analizar con pleno conocimiento de causa que el derecho de acceso a la justicia está muy lejos, quizá hoy más lejos que nunca, de vivirse como una realidad en el cumplimiento de los derechos humanos de las personas.

Este problema no suele verse más allá de que las personas vivan en la irregularidad o tarden años en recibir su sentencia y a veces es así, pero una situación distinta es en los casos que no son meramente entre particulares, que ameritan el combate a normas jurídicas nocivas para la vida democrática de la nación. Es dable afirmar que, mientras no exista un real derecho de acceso a la justicia, no existirá la jurisprudencia constitucional en derechos humanos que nos lleve al estado constitucional de derecho que Bobbio establece y, con ello, tampoco existirá la nueva democracia de la que hablan Dworkin y Habermas.

#### **2.4) Derecho de acceso a la justicia en la democracia económica y social.**

El lector podrá recordar como se mencionó que los derechos humanos están unidos a la democracia según el pensamiento de Norberto Bobbio. En opinión de Giovanni Sartori, la democracia económica y la social justamente comprenden el cumplimiento de los derechos humanos de esa índole, cuyo cumplimiento requiere de un nuevo paradigma en el derecho de acceso a la justicia desde el pensamiento de Jürgen Habermas, que acarrea la creación de una nueva democracia que comprenda a las minorías electorales, como menciona Ronald Dworkin.

De la misma manera, desde nuestra propia academia mexicana de derecho, volvemos a Fix Fierro y López Ayllón, quienes mencionan que el cumplimiento del

---

<sup>79</sup> Cfr. *Ibid.* pp.125-126.

derecho de acceso a la justicia acarrea profundas consecuencias en el cumplimiento de los derechos, la democracia y el combate a la desigualdad que lleva al establecimiento de una especie de estado de bienestar.<sup>80</sup>

Ahora bien, hay que establecer que el incumplimiento al derecho de acceso a la justicia es especialmente grave y flagelante para la democracia, dado que el acceso a la justicia es, en opinión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el único mecanismo para el cumplimiento coactivo de los derechos humanos en los que el estado democrático se cimenta.<sup>81</sup>

De tal manera que el incumplimiento al derecho de acceso a la justicia conlleva la posibilidad de incumplimiento de todos los demás, dado que es un derecho humano que termina siendo garantía de todos los demás.

Por lo que, sí la impartición de justicia en un país tiene deficiencias, no habrá forma de solucionar las deficiencias en el cumplimiento de los derechos humanos y no podrá haber auténtica democracia económica o social. Lo anterior viene como consecuencia del problemático planteamiento mismo de la norma jurídica en la que están positivizados los derechos económicos y sociales como libertad positiva, el cual necesariamente va a llevar a aparentes antinomias y diversos problemas de aplicación.

Tendremos que regresar a Habermas, del cual ya hemos retomado varios de sus razonamientos. Él se vale de la teoría del principio desarrollada tanto por Dworkin como por Alexy para explicar la naturaleza enunciativa de las normas de los derechos humanos de segunda generación.

Establece que los derechos humanos de segunda generación necesariamente están normativizados como principios jurídicos más que como reglas estrictas. Dichos principios son de contenido amplio y pueden ser tomados desde la teoría de Dworkin como estándares que siempre deben cumplirse o desde la teoría de Alexy como criterios de optimización que se deben cumplir en la mayor medida posible.<sup>82</sup>

---

<sup>80</sup> Cfr. *Ibid.* pp. 112-114.

<sup>81</sup> <http://www.cidh.oas.org/countryrep/accesodesc07sp/accesodesciv.sp.htm>

<sup>82</sup> Cfr. HABERMAS, Jürgen, *op. cit.* p. 329.

Habermas declara que los derechos humanos de segunda generación requieren de los tribunales para que al caso concreto se pueda definir el contenido normativo de términos tan amplios como los referentes a derechos como educación, no discriminación, igual consideración y demás. El juez no reemplaza realmente al legislador, pues el legislador viendo hacia el futuro ya nos ha brindado el derecho en términos muy generales, mientras que el juzgador deberá mirar hacia el pasado para constatar que realmente se ha cumplido la voluntad del legislador.<sup>83</sup>

El juzgador resolverá los problemas de aplicación del derecho que el legislador no pudo haber considerado al momento de creación de la norma por su propia y especial conciencia temporal que necesariamente diferirá de la que es necesaria para resolver un problema de aplicación real, actual e inminente.

Habermas menciona que los tribunales, desde el punto de vista de Dworkin, llegarán a la única solución jurídica posible, mientras que, desde el punto de vista de Alexy, llegarán a una de las tantas soluciones morales posibles que pasará a positivizarse y convertirse en la única solución legal posible.<sup>84</sup>

La tarea anteriormente citada debe llevarse a cabo por tribunales, pero no necesariamente por el poder judicial, el poder legislativo pudiera adquirir la facultad de resolver problemas de aplicación de derechos que entrañen cuestiones interpretativas, pero solo podría resolverlos constituyéndose de manera tribunalicia, dada la visión del legislativo hacia prevenir problemas futuros y no ha resolver problemas que hayan sucedido en el pasado.<sup>85</sup>

Utilicemos todo el razonamiento anterior para reiterar que no es posible el debido cumplimiento de los derechos políticos y sociales sin el derecho de acceso a la justicia. Jurisdicción y derechos humanos de segunda generación van unidos y no hay manera de disolver dicha unión.

---

<sup>83</sup> Cfr. *Ibid.* pp. 319-326.

<sup>84</sup> Cfr. *Ibid.* pp. 329-334.

<sup>85</sup> Cfr. *Ibid.* p. 315.

## **2.5) Acceso a la justicia y participación ciudadana.**

Si bien ya se ha explicado la intrínseca relación entre la democracia y la actividad jurisdiccional narrando su tratamiento teórico desde las ideas de Tocqueville, hasta el surgimiento de la democracia participativa a mediados del siglo XX, ciertamente todo ha sido desde una perspectiva excesivamente general, lo cual pudiera llevar a la errónea idea de que la democracia y el acceso a la justicia tienen una relación indirecta y más teórica que práctica, cuando esta relación es fuerte y pragmática.

La participación ciudadana es el punto de convergencia tanto de la democracia como del acceso a la justicia. Si bien, la participación es la manera en la que por excelencia el ciudadano influye en la política de su comunidad, esta no llega a tener resultados tangibles sin un efectivo derecho de acceso a la justicia que la respalde.

Ciertamente, los gobiernos tienen la permanente tentación de excluir a la ciudadanía de la toma de decisiones políticas como una forma de simplificar su quehacer político cotidiano. Por lo que solamente el derecho de acceso a la justicia puede imponer la participación ciudadana cuando esta, a pesar de ser legal y justificada, se enfrenta a la poca voluntad gubernamental de colegiar las decisiones con los participantes.

En opinión de Alberto Olvera, en una publicación a nombre de la Secretaría de Gobernación, la participación ciudadana es un elemento esencial para el desarrollo correcto y adecuado de la participación ciudadana en un entorno de legalidad<sup>86</sup>

Lo anterior es bastante lógico, ya que es imposible pensar en un ejercicio de participación ciudadana no institucionalizada en donde el gobernante no encare el peligro real de enfrentar consecuencias jurídicas sancionatorias en caso de que no se respeten derechos y libertades fundamentales para esa forma de participación, tales como la libertad de expresión, de pensamiento o el derecho a la protesta. Dicho escenario solo puede llevarse a la práctica mediante el derecho de acceso a la justicia,

---

<sup>86</sup> Cfr. OLVERA, Alberto J., La participación ciudadana y sus retos en México, México, SEGOB, 2007, p. 37.

el cual permite enjuiciar a los gobernantes que osen simplificar su labor política violando derechos humanos de los colectivos participacionistas.

Un escenario de abuso como el vivido en las protestas públicas de mil novecientos sesenta y ocho y mil novecientos setenta y uno en la Ciudad México hubiera sido insostenible para el gobierno de aquellos días si hubiera habido un efectivo derecho de acceso a la justicia.

De la misma manera, el derecho de acceso a la justicia es esencial como condición de existencia de la participación ciudadana institucionalizada, la cual requiere de un procedimiento seguido en forma de juicio para surgir a la vida jurídica como participación en forma de peticiones sometidas a la aprobación de la autoridad competente en caso del pleno cumplimiento de los requisitos jurídicos para ellos establecidos. Recordando que el derecho de acceso a la justicia se aplica tanto a juicios como a procedimientos seguidos en forma de juicio independientemente de su naturaleza formal con respecto a la autoridad que los resuelve.

## **2.6) Acceso a la justicia en la CDMX.**

No es un secreto que existen numerosas voces que critican el actuar de las autoridades con respecto al derecho de acceso a la justicia en la CDMX, ciertamente existen múltiples carencias y deficiencias en relación a este tema. La existencia de una gran variedad de vicios institucionales y presupuestales ha llevado a que los ideales de sencillez y expeditividad jurisdiccional que este derecho comprende pertenezcan al conjunto del derecho vigente, pero no lleguen a materializarse en la vida jurídica real.

Trabajos que citan los problemas institucionales que han llevado al rezago en el cumplimiento de este derecho los hay muchos, pero en este trabajo simplemente citaremos los que aporten información de mayor valía para nuestro tema de investigación en específico.

Primero regresaremos a las ideas de los maestros Hector Flx Fierro y Sergio López Ayllón, los cuales aportan datos tristemente reveladores sobre la decepcionante realidad del derecho de acceso a la justicia en la CDMX.

Ellos plantean una interesante diferenciación entre conflictos horizontales y conflictos verticales en la que los primeros son puramente entre particulares y los segundos son entre particulares y el estado.

Situación de la que ya hablamos previamente en esta tesis de investigación, entendiendo el derecho de acceso a la justicia como la renuncia del particular a hacerse justicia por propia mano, pero también como la institucionalización del derecho de resistencia frente a la tiranía.

Ahora bien, mencionan que pocos conflictos entre particulares alcanzan a tener cabida en los órganos jurisdiccionales como conflictos horizontales y una proporción grande de los que se promueven, terminan convirtiéndose en conflictos verticales: Controversias contra el estado por deficiencias en el derecho de acceso a la justicia.<sup>87</sup>

Situación que ya habla de grandes deficiencias en la instrumentación del derecho de acceso a la justicia por los encargados de llevarlo a la práctica. No obstante, si queremos conocer específicamente las deficiencias, así como las causas de estas, tenemos que remitirnos a otro documento: Un texto oficial elaborado por el Programa de Derechos Humanos en la CDMX.

Dicho texto establece primeramente deficiencias presupuestales importantes, marcadas por las elevadas diferencias entre el presupuesto asignado a órganos jurisdiccionales locales y federales en comparación con el número de casos que tienen encomendados a su resolución. Mientras que los órganos federales son mejor financiados, los locales son los más concurridos, lo cual es una paradoja legal. De la misma manera, el poder judicial no puede asignarse su mismo presupuesto, como sí pueden hacerlo otros poderes.<sup>88</sup>

El problema presupuestal no es únicamente relativo a cantidades o porcentajes de dinero: La Organización de las Naciones Unidas recomienda como porcentaje mínimo aceptable de presupuesto para el poder judicial el dos por ciento, cifra que quedaría corta tratándose del poder judicial de la CDMX, el cual amerita un mayor

---

<sup>87</sup> Cfr. *Idem*.

<sup>88</sup> Cfr. CDMX Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación, *Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos en la Ciudad de México*, México, CDMX, 2016, t.IV, pp. 34-35.

presupuesto para resolver adecuadamente los casos, que dicho sea de paso, son los que más carga de trabajo tienen en todo el país.<sup>89</sup>

Los problemas presupuestales probablemente hayan generado una avalancha de problemas en los órganos jurisdiccionales, especialmente los de naturaleza local, pero no son lo único a lo que estas entidades se enfrentan. Existe otra gran variedad de problemas que pudiera ser rastreada a un asunto de diseño legal, situaciones que están condenadas a no funcionar bien, independientemente de la asignación presupuestal.

Por cuestiones de diseño legal e institucional, no todos los órganos jurisdiccionales dependen del poder judicial central, existiendo otros que son formalmente administrativos, pero materialmente jurisdiccionales, tales como las juntas de conciliación y arbitraje, los tribunales agrarios o los tribunales de justicia administrativa.<sup>90</sup>

Dichos órganos tienen su presupuesto y dirigentes propios, pero no gozan de la autonomía plena del poder judicial central. No obstante que muchas veces se enfrentan a cuestiones de gran relevancia, muchas veces incluso de índole de interpretación constitucional, o no forman parte de ningún poder o forman parte del poder ejecutivo.

De cualquier manera, estos y otros problemas han llevado a la creación de un fuerte rezago en materia de resolución de asuntos, los cuales están presentes tanto en órganos jurisdiccionales de cualquier naturaleza, como en investigaciones ministeriales.<sup>91</sup>

Todo estos son síntomas del gran problema de acceso a la justicia que existe dentro de la CDMX, donde los órganos últimos, garantes de la correcta aplicación de la ley, se enfrenten a fuertes problemas de diversa índole y que no se ven para una fácil resolución en los próximos años.

---

<sup>89</sup> Cfr. *Idem*.

<sup>90</sup> Cfr. *Ibid.* p. 23.

<sup>91</sup> Cfr. *Ibid.* pp. 31-32, 35 y 38.

Si bien dicho problema se materializa en el momento de la promoción del asunto y durante el transcurso de este mismo, ocasionando que la obtención de la sentencia sea tarea complicada, la ejecución de dicha sentencia es cosa todavía más compleja.

En la CDMX gran parte de las sentencias que se obtienen en contra del actuar ilegal de autoridades nunca llega a ser acatada. Ciertamente las autoridades en México oponen férrea resistencia contra el cumplimiento de sentencias, asunto que ha llevado a numerosas recomendaciones por parte de la Comisión de Derechos Humanos de la CDMX.<sup>92</sup>

Efectivamente, en la CDMX, muchos abusos terminan siendo pobremente atendidos por la Comisión de Derechos Humanos, la cual no tiene el poder de hacer vinculantes sus recomendaciones. Esta comisión no es un órgano jurisdiccional propiamente, pero es donde terminan muchos asuntos que los jueces y tribunales no pudieron atender adecuadamente.

Ya se ha mencionado que la jurisprudencia de la SCJN distingue tres momentos de realización del derecho de acceso a la justicia, en todos está fallando la CDMX.

Como ya se ha confrontado desde el trabajo de los juristas Héctor Fix Fierro y Sergio López Ayllón, de por sí, pocos asuntos llegan a plantearse jurisdiccionalmente. Esto se debe a que el acceso a la jurisdicción, el primer momento del acceso a la justicia, el simple planteamiento de una contienda judicial, ya es complicado.

El informe del programa de derechos humanos de la CDMX nos habla acerca del segundo y tercer momentos del derecho de acceso a la justicia: Del desarrollo de la contienda judicial, regido por el derecho al debido proceso, y el cumplimiento de sentencia, parte del derecho a la seguridad jurídica en el debido proceso.

El derecho al debido proceso no es cumplido plenamente en la CDMX, el rezago judicial es evidencia de lo anterior. Los múltiples asuntos rezagados se convierten en un problema para todos los órganos jurisdiccionales y los usuarios de estos.

---

<sup>92</sup> Cfr. *Ibid.* p. 40.

El cumplimiento de sentencias es igual de malo, las autoridades sencillamente no acatan prontamente las instrucciones del poder judicial, por lo que el control jurisdiccional sobre estas dista de ser un poder fuerte para convertirse en un poder blando frecuentemente no muy distinto de las recomendaciones de derechos humanos.

Ante este entorno desconsolador, solo queda preguntarse qué puede ser de la participación ciudadana en la CDMX. Los órganos de representación ciudadana se ven anulados por la falta de medios coercitivos para imponer sus opiniones mediante medios jurisdiccionales.

De poco puede servir toda la serie de instrumentos y mecanismos de participación ciudadana establecidos en la ley de participación ciudadana si estos finalmente solo tendrán la posibilidad de cooperar con la autoridad, pero están vedados a la verdadera participación donde la ciudadanía tenga verdadera fuerza coercitiva frente a los abusos de la autoridad.

### **3) Acceso a la justicia y los diversos instrumentos de democracia participativa de la CDMX.**

Ya habiendo establecido un marco teórico e histórico adecuado que introduzca el contenido de la democracia participativa en sus diversas modalidades y el derecho humano a la participación ciudadana democrática como variable dependiente. Y habiendo realizado lo mismo con la variable dependiente de este estudio, el derecho humano fundamental de acceso a la justicia entendido como la transmutación del primigenio derecho de resistencia ante la autoridad en la prerrogativa de los ciudadanos de oponerse al actuar estatal dentro del marco democrático de derechos y libertades, corresponde metodológicamente a este estudio pasar a la manera como la variable dependiente se ve afectada por la variable independiente.

Si bien, desde el capítulo anterior ya se explicó como el derecho de acceso a la justicia ha sido analizado desde la perspectiva teórica de los derechos humanos y la nueva perspectiva constitucional como una garantía de la incidencia ciudadana en el actuar estatal, en este capítulo se estudiará este mecanismo actuando específicamente dentro de las estructuras de participación ciudadana en la CDMX.

El sistema de participación ciudadana en la CDMX puede establecerse como dividido en cuatro cuerpos legales distintos que tienen sus propios sistemas de acceso a la justicia.

- 1) La LPCCM como ley reglamentaria de los artículos veinticinco y veintiséis de la CPCM y la máxima ley en materia de democracia participativa en la misma entidad. Ordenamiento que establece y define los tipos de participación ciudadana, así como lo que el Congreso de la CDMX entiende por democracia participativa y los instrumentos específicos de democracia participativa.

Cuerpo legal del cual se analizarán los recursos establecidos en la misma ley para garantizar el cumplimiento de sus disposiciones y la actuación que el TECM eventualmente puede llegar a tener a través del juicio de protección de los derechos político electorales del ciudadano para garantizar el cumplimiento de la ley.

- 2) Los deberes de fomento a la participación ciudadana establecidos en la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la CDMX y la LGTAIP entendiéndolo el efectivo cumplimiento al derecho al acceso a la información como prerrequisito esencial para la participación ciudadana democrática. De lo cual se analizarán los medios de impugnación establecidos en la misma ley y el eventual involucramiento del juicio de amparo para garantizar la vigencia de la ley.
- 3) Todos los otros mecanismos legales que forman parte de la participación ciudadana institucionalizada cuando son utilizados como una manera de incidencia ciudadana en las decisiones públicas, primordialmente el derecho de petición en sus diversas variantes. Régimen de participación ciudadana del cual se explicará el funcionamiento del juicio de amparo o de protección de los derechos político electorales del ciudadano como su garantía última.
- 4) Todas las protestas públicas, marchas, reuniones, organizaciones y expresiones que forman parte de la participación ciudadana no institucionalizada, las cuales abrevan de las libertades constitucionales fundamentales como la libertad de tránsito, expresión, prensa, credo y demás. Régimen de participación ciudadana del cual se mencionará la relevancia de los diversos órganos jurisdiccionales de naturaleza criminal tanto como medio de control de la legalidad en los ejercicios de participación ciudadana, como forma de garantizar la posibilidad de realizar ejercicios de participación ciudadana de manera segura, libre y pacífica.

### **3.1) La democracia participativa en la LPCCM.**

Desde antes incluso de la transición a la democracia del año dos mil, el Distrito Federal ya contaba con una ley de participación ciudadana. Ya desde aquellos momentos vinieron varias leyes de participación ciudadana sustituyendo a las anteriores, la última fue la LPCCM, promulgada por la jefa de gobierno Claudia Shienbaum Pardo.

A través de los planteamientos vertidos en este capítulo, quedará claro que la LPCCM, a pesar de tener un capítulo que instituye diversos instrumentos de

democracia participativa, carece de eficacia alguna para generar participación ciudadana tendiente a una verdadera democracia participativa.

La LPCCM expresa en su artículo primero que busca fomentar la participación ciudadana<sup>93</sup>. Posteriormente el artículo tercero reconoce que la participación ciudadana consiste en el involucramiento de la población en la toma de decisiones públicas y la incisión de la misma en políticas y actos de gobierno.<sup>94</sup> Analizando ambos artículos sistemáticamente, la Ley de Participación Ciudadana busca fomentar la toma de decisiones públicas por parte de la población.

Posteriormente el artículo séptimo inciso B de la Ley de Participación Ciudadana establece instrumentos de democracia participativa. Instrumentos que sólo cumplirían con los fines de la norma si tendieran a fomentar la toma de decisiones por parte de la población, situación que es reiterada cuando el artículo diecisiete define a la democracia participativa como compuesta de participación individual o colectiva que se da en la intervención tanto de las decisiones públicas que atañen el interés general como de los procesos de planeación, elaboración, ejecución y evaluación de planes, programas, políticas, presupuesto público, control y evaluación del ejercicio de la función pública.

Los instrumentos de democracia participativa, por tanto, deben garantizar la inclusión de la ciudadanía en las decisiones colectivas más allá de mera coadyuvancia o prestación de auxilio hacia las autoridades. Dichos instrumentos necesariamente deben cumplir con retirar a los servidores públicos el monopolio de la toma de decisiones, transformando esta en una actividad colegiada entre población y gobierno.

### **3.1.1) Colaboración ciudadana.**

El primer instrumento de democracia participativa a analizar es la colaboración ciudadana, la cual es definida en el artículo setenta y tres de la LPCCM como la posibilidad de las personas habitantes de la Ciudad, las organizaciones ciudadanas o los sectores sociales para solicitar colaborar con las dependencias de la administración

---

<sup>93</sup> Cfr. LPCM, 2019, art. 1.

<sup>94</sup> Cfr. LPCM, 2019, art. 3.

pública, en el ámbito central o en las demarcaciones, en la ejecución de una obra o la prestación de un servicio público, colectivo o comunitario, aportando para su realización recursos económicos, materiales o trabajo personal.<sup>95</sup>

Esta colaboración ciudadana podrá ser aceptada, modificada o denegada por la dependencia que la recibirá siempre que, de acuerdo con el artículo setenta y cinco de la ley de participación ciudadana, se fundamente y motive la decisión, sin mencionar causas específicas para denegarla, esa situación queda al libre albedrío de la autoridad.

La colaboración ciudadana, por tanto, permite participar en la ejecución de actos de gobierno, pero no en la emisión de actos jurídicos. No es propiamente participación ciudadana institucionalizada salvo porque se lleva a cabo en arreglo a una figura jurídica previamente establecida en la ley. Su semejanza es mayor con la participación ciudadana coadyuvante si analizamos el artículo setenta y cinco de la misma ley, donde se establece que los participantes podrán recibir recursos públicos solo para cubrir los gastos propios de la colaboración.

Definitivamente constituye una manera de participación ciudadana, que realmente es una variante del derecho de petición. Aunque no propiamente constituye una forma de democracia política en tanto no constituye una forma de toma de decisiones. El ciudadano sencillamente está auxiliando al gobierno, no está participando del gobierno, ya que no está interviniendo, ni mucho menos incidiendo, en la toma de decisiones, sencillamente se está adhiriendo a la materialización de una decisión ya tomada por los funcionarios públicos.

Como instrumento de democracia participativa, por tanto, es muy tenue en sus resultados. No parece tener mucho que ofrecer a la transmisión de parte del poder de mando hacia la ciudadanía. Luce más como un ejercicio de participación ciudadana coadyuvante, cuando se le asignan fondos públicos al participante, o como una donación ciudadana al gobierno, si no hay asignación de recursos públicos, pero no propiamente como un ejercicio de democracia participativa, en tanto no está

---

<sup>95</sup> Cfr. LPCM, 2019, art. 73.

modificando la esfera jurídica de las demás personas, únicamente hay un ciudadano adhiriéndose temporalmente al sector público en una obra o proyecto que se llevaría a cabo con o sin él.

### **3.1.2) Asamblea ciudadana.**

La LPCCM no aporta ninguna definición de asamblea ciudadana, sencillamente menciona que será pública y abierta para los miembros de la comunidad.<sup>96</sup>

La Real Academia de la Lengua define una asamblea como una reunión de los miembros de una colectividad para discutir determinadas cuestiones de interés común y, en su caso, adoptar decisiones. Por tanto una asamblea ciudadana sería una reunión de ciudadanos para los fines ya mencionados.<sup>97</sup>

Ya desde su definición encontramos ciertos problemas de diseño legal, ya que una asamblea es propia de la democracia directa, en la cual se requiere la formación de mayorías que aprueben determinadas propuestas que llegarán a positivizarse como actos de gobierno.

Sus funciones están establecidas en el artículo setenta y ocho de la misma ley, las cuales versan acerca de fomentar la democracia y la participación, elaborar programas de diagnóstico de los problemas de la comunidad y formar el programa de trabajo de la comisión de participación comunitaria, órgano al cual está supeditada. La fuerza vinculante de sus decisiones no toca a autoridad alguna, no va más allá del funcionamiento de la comisión de participación comunitaria.<sup>98</sup>

La asamblea ciudadana no cuenta con ninguna atribución efectiva para que la ciudadanía pueda intervenir e incidir en las decisiones políticas, lo único que pudiera salvarla como instrumento de democracia participativa sería que la comisión de participación comunitaria, si tuviera verdaderas atribuciones en la toma de decisiones políticas.

---

<sup>96</sup> Cfr. LPCM, 2019, art. 76.

<sup>97</sup> <https://dle.rae.es/asamblea>

<sup>98</sup> Cfr. LPCM, 2019, art. 78.

Otro asunto importante es que esta asamblea no administra realmente fondos gubernamentales de manera directa, solo tiene las facultades que le confiere el artículo ciento veinte inciso B en relación a la formación de diversos diagnósticos y propuestas relativas al presupuesto participativo. Esta facultad no es exclusiva, pues el mismo artículo menciona en el inciso siguiente que todo habitante de la unidad territorial tiene derecho a llevar a cabo estas mismas actividades ante el IECM.<sup>99</sup>

Hay que señalar que este es un órgano donde las decisiones se toman por mayoría de votos, lo que la acerca más a la democracia directa que a la participativa. Lo cual se constata cuando el artículo dieciséis de la ley de participación define a la democracia directa como aquella por la que la ciudadanía puede pronunciarse, mediante determinados mecanismos en la formulación de las decisiones del poder público.<sup>100</sup> Uniendo esta definición con el funcionamiento de la asamblea ciudadana, es posible constatar que efectivamente los assembleístas ciudadanos se pronuncian sobre diversos temas, pero no participan propiamente en conjunto con los servidores públicos.

El tema principal en relación a esta asamblea es si realmente pudiera ser considerado un órgano de la democracia, puesto que no tiene incidencia real en las políticas públicas más allá de las que pudiera tener cualquier ciudadano por propio derecho usando el derecho de petición.

### **3.1.3) Comisiones de participación comunitaria.**

El artículo ochenta y tres de la LPCCM define a las comisiones de participación comunitaria como órgano de representación ciudadana.<sup>101</sup> Situación que sería correcta si fueran órganos de democracia representativa, siendo que el artículo séptimo inciso B las define como instrumentos de participación ciudadana.

Hay que mencionar que la definición de democracia representativa está dada en el artículo dieciocho de la ley, la cual establece que es aquella mediante la cual el

---

<sup>99</sup> Cfr. LPCM, 2019, art. 120.

<sup>100</sup> Cfr. LPCM, 2019, art. 16.

<sup>101</sup> Cfr. LPCM, 2019, art. 83.

ejercicio del poder público se da a través de representantes electos por voto libre y secreto, los cuales fungen como portavoces de los intereses generales, dentro de un marco de reglas y mecanismos institucionales.<sup>102</sup> Definición en la que encajan perfectamente estas comisiones de participación comunitaria.

Sus funciones están establecidas en el artículo ochenta y cuatro. Ninguna de las cuales tiene una verdadera injerencia en la toma de decisiones públicas, resaltando que algunas son las mismas de la asamblea ciudadana y, por tanto, están supeditadas a la aprobación de esta.<sup>103</sup>

Al igual que con la asamblea ciudadana, estas comisiones no presentan una mayor posibilidad jurídica de injerencia en los actos de gobierno más allá de la que cualquier ciudadano pudiera tener por su propio derecho usando el derecho de petición.

Analizando teóricamente en su relación con la asamblea ciudadana, ninguno de los dos pudiera ser considerado como una manifestación de democracia participativa. La asamblea por su funcionamiento es un órgano de democracia directa y la comisión es un órgano de micro democracia representativa, la unidad más básica de ella.

#### **3.1.4) Organizaciones ciudadanas.**

El análisis de estas organizaciones es complicado, dado que el artículo ciento nueve de la LPCCM menciona que para efectos de esa ley se considerará como organización ciudadana a aquella cuyo ámbito de actuación esté vinculado con intereses públicos o colectivos y cuyo objeto social incluya la democracia o participación ciudadana.<sup>104</sup>

No obstante, si existe un registro formal que otorga un documento que reconoce oficialmente como tales a las organizaciones, lo cual es establecido en el artículo ciento

---

<sup>102</sup> Cfr. LPCM, 2019, art. 18.

<sup>103</sup> Cfr. LPCM, 2019, art. 84.

<sup>104</sup> Cfr. LPCM, 2019, art. 109.

diez fracción primera, que otorga el derecho de obtener el registro como organización ciudadana ante el IECM en su plataforma.<sup>105</sup>

Como sea, dicho reconocimiento solo es para efectos de esta ley, por lo que cualquier otra organización que tenga una incidencia real en las decisiones públicas pudiera considerarse teóricamente, aunque no legalmente, una organización ciudadana.

Ahora bien, las facultades de esta organización son las mismas que de un ciudadano independiente, solo que de manera colectiva. Por lo que realmente no son un ejercicio de democracia participativa en sí mismas, mucho menos si participan de la colaboración o asamblea ciudadana, así como de la comisión de participación comunitaria, que teóricamente no pudieran ser realmente considerados instrumentos de democracia participativa, por más que el artículo séptimo inciso B así las defina.

Lo anterior no es impedimento para que participen de otras formas, tales como la iniciativa popular, como instituciones de beneficencia privada o tutelando intereses legítimos mediante el derecho de petición.

### **3.1.5) Coordinadora de Participación Comunitaria.**

La LPCCM establece este instrumento de democracia participativa en el artículo ciento trece como la reunión en pleno de todos los representantes de las comisiones de participación comunitaria de cada demarcación territorial de la CDMX.<sup>106</sup>

Sus facultades están establecidas en el artículo ciento quince de la misma ley, entre las cuales no existe ninguna que provea una real incidencia de los ciudadanos en la toma de decisiones políticas. Meramente se refieren a acciones de consulta o de sugerencia de políticas públicas a las autoridades de la CDMX.<sup>107</sup>

Ya desde su diseño legal, es posible establecer un funcionamiento más semejante a la democracia representativa que a la democracia participativa. Si las

---

<sup>105</sup> Cfr. LPCM, 2019, art. 110.

<sup>106</sup> Cfr. LPCM, 2019, art. 113.

<sup>107</sup> Cfr. LPCM, 2019, art. 115.

comisiones de participación comunitaria son órganos de representación ciudadana, cuando menos cuentan con la participación de los ciudadanos ordinarios y responden a la asamblea ciudadana, esta coordinadora de participación comunitaria sólo es una reunión de representantes comunitarios.

En la descripción de estos organismos frecuentemente se utiliza la palabra representación, sin mencionar nunca a la participación. Pareciera que la LPCCM ha creado la democracia representativa barrial más que fomentado la participación ciudadana.

### **3.1.6) Presupuesto participativo.**

El instrumento por antonomasia dentro de la democracia participativa en la LPCCM. Todos los demás instrumentos están en mayor o menor medida orientados a la vigilancia, ejecución y planeación de este. Fundamentalmente es la única manera en la que la asamblea ciudadana y la comisión de participación comunitaria llegan a tener cierta ingerencia sobre recursos públicos.

Los artículos ciento veinte, ciento veintidós y ciento treintaicinco de la ley establecen claramente que la aplicación del presupuesto participativo se llevará a cabo por medio de una consulta ciudadana en forma de votación como jornada electiva. El artículo ciento treinta y cinco establece un recurso innominado ante el IECM como medio de impugnación de la jornada electiva por nulidad de la votación.<sup>108</sup>

No es materia de este estudio analizar las bondades del presupuesto participativa, aunque es posible suponer que, como muchos otros ejercicios de democracia directa, es positivo. Resaltando la expresión democracia directa, porque la naturaleza del presupuesto participativo no entra de manera alguna dentro de lo que teóricamente puede llamarse democracia participativa. Primeramente porque participar y votar son acciones distintas, en ocasiones incluso contrarias, además de que la democracia participativa es totalmente ajena a la formación de mayorías. De nuevo, al

---

<sup>108</sup> Cfr. LPCM, 2019, arts. 120, 122 y 135.

igual que en la asamblea ciudadana, los ciudadanos se pronuncian sobre el presupuesto, no participan en la formulación o aplicación del presupuesto.

Ni el presupuesto participativo, ni los órganos que están en él involucrados, la asamblea ciudadana, la comisión de participación comunitaria y la coordinadora de participación comunitaria, reúnen las características esenciales de un ejercicio de democracia participativa real.

### **3.1.7) La Iniciativa Ciudadana.**

Si bien la iniciativa ciudadana no es teóricamente aceptada como parte de la democracia participativa, sino como correspondiente a la democracia directa, lo cierto es que cumple con todas las características para ser considerada una figura propia de la democracia participativa. Por lo que esta teoría, sin negar la tradición jurídico política que ha establecido a la iniciativa popular como un mecanismo propio de la democracia directa, no se adherirá a dicho criterio por el siguiente motivo específico.

Los mecanismos propios de la democracia directa tienen que cumplir con la diferencia específica establecida desde la misma denominación, debe de haber una intermediación entre la voluntad del electorado y la emisión de un determinado acto de gobierno. Si en dicho proceso está presente la autoridad para algo más que la simple vigilancia u operación del mismo, entonces no se puede hablar de que la voluntad popular haya directamente creado un acto de gobierno.

Mientras que la democracia participativa no requiere de esta intermediación. En la democracia directa, el electorado sustituye a las autoridades representativas, mientras que en la democracia participativa, el electorado comparte el poder junto con las autoridades constituidas. Situación que sucede cuando se le otorga al electorado la posibilidad de presentar iniciativas legislativas, que previo debate podrá aprobar el congreso si lo considera adecuado.

Si se toman las definiciones de democracia directa y de democracia participativa, establecidas en los artículos dieciséis y diecisiete de la ley de participación ciudadana, propiamente encuadra más en la de democracia participativa.

Los ciudadanos no se están pronunciando sobre una nueva ley, los que se pronuncian acerca de ella son los legisladores, los ciudadanos únicamente están participando aportando un criterio que pudiera llegar a convertirse en ley si la mayoría de diputados se pronuncian en favor de esto.

De cualquier manera, aunque el artículo veintiocho de la LPCCM establezca a la iniciativa ciudadana como un mecanismo de democracia directa, este análisis lo abarcará dentro de su campo de estudio.<sup>109</sup>

Los artículos veintinueve y treinta y cuatro establecen su funcionamiento, el cual es el propio de cualquier iniciativa popular, se requiere la participación de un cero punto trece por ciento del electorado para presentarse ante el congreso. Para ser considerada iniciativa preferente debe contar con una participación del cero punto veinticinco por ciento del electorado y presentarse el primer día del periodo ordinario de sesiones o durante el receso legislativo.

El artículo veintiocho establece su materia, la creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes y/o decretos propios del ámbito de su competencia. El artículo treinta y cinco establece las restricciones a dicha figura jurídica: Las materias penal, tributaria y cualquiera que contravenga derechos humanos.

Mientras que los artículos treinta, treinta y uno y treinta y dos establecen las funciones que le competen al IECM y a las comisiones dictaminadoras del Congreso de la CDMX en la aprobación o negación de la iniciativa.<sup>110</sup>

Cabe resaltar las virtudes de esta figura jurídica: Por ser de origen ciudadano, pero sujeta a la consideración de la autoridad constituida, tiene cierto control que evita los abusos legislativos de la mayoría de ciudadanos sobre las minorías poco representadas. Así mismo, como cualquier otra reforma legislativa, tiene el control jurisdiccional sobre la constitucionalidad de su contenido.

---

<sup>109</sup> *Cfr.* LPCM, 2019, art. 28.

<sup>110</sup> *Cfr.* LPCM, 2019, arts. 30, 31 y 32.

### **3.1.8) Derecho a participar y acceso a la justicia.**

En materia de acceso a la justicia, destaca como una falla en la garantía de este derecho en materia de democracia participativa, la existencia del recurso innominado del artículo ciento treinta y cinco de la LPCCM pero solo para la jornada electiva del presupuesto participativo y de las comisiones de participación ciudadana. Esta competencia jurisdiccional del TECM no ofrece protección alguna contra violaciones por la mala aplicación del presupuesto participativo, así como por actuaciones de las comisiones de participación comunitaria.

De la misma manera, este recurso deja a los ciudadanos sin protección alguna frente a deficiencias en los demás instrumentos de democracia participativa. Finalmente, las comisiones de participación comunitaria, la coordinadora de participación comunitaria y las asambleas ciudadanas son tres partes dentro de un mismo sistema. No existe razón válida para solo proteger a una de ellas.

De la misma manera, la colaboración ciudadana queda al libre arbitrio por parte de la autoridad con la que el participante intenta colaborar. Situación que minimiza el derecho de participación ciudadana, convirtiéndolo en una facultad discrecional por parte de la autoridad.

Si bien menciona en el artículo noventa y cuatro que las controversias que se susciten al interior y entre la Comisiones de Participación Comunitaria serán sustanciadas y resueltas por el Instituto Electoral y en segunda instancia por el Tribunal Electoral, en ningún momento determina un procedimiento específico para hacer esto.

111

De la misma manera, el artículo ciento treinta y cinco menciona que todas las controversias que se generen con motivo de los instrumentos de participación ciudadana en los que intervenga el Instituto Electoral, serán resueltas por el Tribunal Electoral, pero no menciona mediante que procedimiento específico.

---

<sup>111</sup> *Cfr.* LPCM, 2019, art. 94.

Se pudiera pensar que la Ley Procesal Electoral de la CDMX resuelve estas anomalías, pero no es así, por la simple razón de que dicha ley data del dos mil diecisiete y en materia de participación ciudadana, se rige por la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, anterior a la actual LPCCM.

La situación anterior es de una gravedad tremenda, ya que al ser una ley de carácter electoral, el amparo no puede promoverse como medio de defensa. Mientras que el juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano puede ser promovido en las controversias que deriven de los procesos de participación ciudadana expresamente previstos en la ley de la materia como competencia del Tribunal, siempre y cuando se hagan valer presuntas violaciones a sus derechos político-electorales. Lo cual estaría bien, de no ser porque la LPCCM es muy vaga en la competencia del tribunal y la Ley Procesal Electoral de la CDMX requiere el requisito de especificidad en la competencia del tribunal en materia de controversias en materia de participación ciudadana.

### **3.1.9) LPCCM: Aciertos y fracasos.**

Es pertinente mencionar que la sola existencia de una ley cuyo objetivo sea la participación ciudadana es de por sí ya un acierto, al igual como el que haya sido promulgada por una mujer como jefa de gobierno en un país donde la participación política de la mujer ha sido continuamente obstaculizada.

Ya entrando a su contenido, el establecimiento de órganos de representación ciudadana son otro avance al involucrar mayor representación, de la misma manera que los diversos órganos de democracia directa. Aunque en este acierto lleva el mismo fracaso de no cumplir con los propósitos que la misma ley establece para sí misma, dado que sus disposiciones teóricamente no deberían buscar una mayor representación, sino una incisión ciudadana real en la toma de decisiones.

En materia de democracia participativa queda mucho a deber, porque ninguno de los instrumentos de democracia participativa que establece tiene realmente esa naturaleza ontológica, mientras que la iniciativa ciudadana si la tiene, pero es

clasificada como instrumento de democracia directa, situación que es comprensible dado que tiene mucho tiempo que en esta especie de democracia política se ha agrupado, principalmente por provenir del sistema jurídico suizo, el cual creó la democracia directa moderna.

Solo la iniciativa ciudadana puede dignamente representar a la democracia participativa de la CDMX. Es la única en la que los ciudadanos ejercen actos de gobierno sin necesidad de acudir a solicitar el voto de una mayoría ciudadana. En la iniciativa ciudadana se da la única ocasión en toda la ley en la que un ciudadano ejerce atribuciones que originariamente eran un monopolio por parte de la autoridad, aunque no en contra de la autoridad, sino en colaboración con una autoridad representativa constitucionalmente elegida que en última instancia determinará si la iniciativa subsiste o no.

Dentro de los errores teóricos de esta ley existe una mala concepción de los conceptos de democracia directa y participativa, así como del sufragio y la participación. Ya desde la sola denominación como ley de participación ciudadana se notan las carencias teóricas, figuras propias de la democracia directa como el plebiscito, el referendun o la consulta ciudadana no deberían estar dentro de la normatividad establecida en esta ley. Hay que recordar a Giovanni Sartori, quien establece la diferencia básica entre participar y votar. La participación ciudadana jamás podrá constituirse de ejercicios sufragísticos.

Ya en materia de acceso a la justicia, no existe garantía alguna de que se respete este derecho en los procedimientos seguidos en forma de juicio como la colaboración ciudadana. La competencia del tribunal electoral para ser garante última de los procedimientos de participación ciudadana no queda firmemente establecida de manera específica. No se establece claramente quien es el órgano último encargado de hacer cumplir la ley y mediante que procedimiento puede hacerlo.

En el fondo, esta ley denota un profundo miedo por parte de los representantes a extender facultades de toma de decisión a ciudadanos que no estén respaldados por una mayoría que las haya investido con determinado carácter. A los ciudadanos ajenos

a la participación política únicamente les otorga facultades de representación o de voto activo para aprobar o desaprobar algo, pero nunca una participación real.

Si el congreso de la CDMX buscaba establecer participación ciudadana efectiva dentro de su ámbito de competencias, es difícil pensar en otra distinta a una subordinada a la participación política de los representantes populares.

### **3.2) Transparencia y acceso a la información en la democracia participativa.**

En el año dos mil quince, el presidente Enrique Peña Nieto promulgó la LGTAIP, importante ordenamiento que buscaba transparentar el ejercicio de la actividad gubernamental para poder exponerlo al escrutinio de todos los ciudadanos.

La CDMX siguió con este movimiento y en el año dos mil dieciséis el jefe de gobierno Miguel Angel Mancera Espinosa promulga la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la CDMX.

Ninguno de estos ordenamientos tienen como motivo principal temas relativos a la democracia política, no son leyes de carácter electoral, más allá de los deberes jurídicos que le imponen al INE y a los OPLES. No obstante, entre sus objetivos está la promoción de la participación ciudadana dentro de la democracia. La transparencia y el acceso a la información pública si son un fomento para la democracia, aunque no la democracia en sí.

La situación anterior no solo está instituida así en las diversas leyes de transparencia y acceso a la información pública. Nuestro máximo tribunal en pleno así lo ha establecido en la jurisprudencia P./J. 24/2007<sup>112</sup>, la primera sala del mismo en las tesis 1a. CCXV/2009<sup>113</sup> y 1a. XXX/2016 (10a.)<sup>114</sup>, el tribunal pleno en materia administrativa del primer circuito en la tesis PC.I.A. 2 A (10a.)<sup>115</sup> y finalmente, el cuarto

---

<sup>112</sup> Cfr. Tesis P./J. 24/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, Mayo de 2007, p. 1522.

<sup>113</sup> Cfr. Tesis 1a. CCXV/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, Diciembre de 2009, p. 287.

<sup>114</sup> Cfr. Tesis 1a. XXX/2016 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época Libro 27, Febrero de 2016, Tomo I, p. 682.

<sup>115</sup> Cfr. Tesis PC.I.A. 2 A (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 33, Agosto de 2016, Tomo III, p. 2253.

tribunal colegiado en materia administrativa del primer circuito en su tesis I.4o.A.13 K (10a.)<sup>116</sup>.

Es materia de este estudio analizar cómo estas leyes tocan a la democracia participativa de la CDMX, así como los mecanismos encaminados a fomentar una mejor participación ciudadana.

### **3.2.1) Participación Ciudadana en la LGTAIP.**

Esta ley comparte una característica con la LPCCM. En su artículo segundo establece los objetivos de dicha ley, sus fracciones VII y VIII establecen el fomento a la participación ciudadana como un objetivo de la ley, específicamente la fracción VIII trata de lleno el tema cuando establece como objetivo específico propiciar la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas a fin de contribuir a la consolidación de la democracia.<sup>117</sup>

Posteriormente en sus artículos octavo y décimo primero, menciona a las necesidades de una sociedad democrática como una causa de restricción del derecho de acceso a la información pública.<sup>118</sup>

Uniendo el artículo segundo con los artículos octavo y décimo primero, es posible establecer que la LGTAIP, tiene el objetivo de propiciar la participación ciudadana dentro de la democracia, pero solo hasta el momento en que la transparencia y acceso a la información pública terminaría llenando en contra de la democracia.

Posteriormente, la misma ley establece en su artículo treinta y uno para el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, el deber jurídico de promover la participación ciudadana a través de mecanismos eficaces en la planeación, implementación y evaluación de políticas en la materia. Los artículos cuarenta y dos y cincuenta y cuatro establecen para los

---

<sup>116</sup> Cfr. Tesis I.4o.A.13 K (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XVII, Febrero de 2013, Tomo 2, p. 1329.

<sup>117</sup> Cfr. LGTAIP, 2015, art. 2.

<sup>118</sup> Cfr. LGTAIP, 2015, art. 8 y 11.

organismos garantes de la transparencia y acceso a la información pública, el deber jurídico de fomentar la participación ciudadana.<sup>119</sup>

Específicamente, el participante necesita conocer de las cuestiones públicas para participar en las cuestiones públicas. De ahí deriva la gran relevancia de esta ley en materia de democracia participativa. Pudiendo considerarse la negativa al acceso a la información pública como una estrategia velada para complicar la participación ciudadana, situación que equivaldría a establecer el monopolio para la participación política de la toma de decisiones públicas. De ahí la importancia de los deberes de las autoridades en materia de acceso a la información pública.

Ahora bien, estos deberes jurídicos se deben llevar a cabo a través del procedimiento de acceso a la información pública, el cual es un procedimiento seguido en forma de juicio al que se le asignan los principios relativos al derecho de acceso a la justicia. De esta manera tocamos una vez más el tema central de esta tesis de investigación, depende de que las autoridades en materia de transparencia respeten el derecho de acceso a la justicia en el desarrollo de este procedimiento de acceso a la información pública para que este procedimiento tan importante para la participación ciudadana pueda cumplir los objetivos de la mencionada ley.

Sin embargo no termina en esto la implicación del derecho de acceso a la justicia en el fomento a la participación ciudadana democrática mediante la transparencia y acceso a la información. Por la violación de las garantías del derecho de acceso a la justicia en el procedimiento ordinario de acceso a la información pública existe un recurso de revisión y, en última instancia, la posibilidad de impugnar dicho recurso mediante amparo o un recurso de inconformidad que deberá resolver el Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública.

La ley tiene un buen diseño legal, especialmente establece dos medios de defensa distintos para el particular. Estas son las dos últimas garantías de la LGTAIP. Depende del derecho de acceso a la justicia en última instancia la vigencia de esta ley.

---

<sup>119</sup> Cfr. LGTAIP, 2015, art. 31 y 42.

Correlacionando todo este análisis, hay que resaltar que el derecho de acceso a la información pública incide en el derecho a la participación ciudadana, mientras que en estos dos incide el derecho de acceso a la justicia. Situación que no es sorprendente, valorando el principio de interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos. Comprobamos la hipótesis de la presente tesis de investigación, el debido cumplimiento del derecho de acceso a la justicia acarrearía una mejoría en el derecho de acceso a la información y una mejora en el derecho de acceso a la información acarrearía una mejora en el derecho de participación ciudadana dentro del marco de la democracia participativa.

### **3.2.2) Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la CDMX.**

Ya entrando en el ámbito local, hay una mayor inclusión del fomento a la democracia participativa y participación ciudadana como parte de la transparencia y acceso a la información.

Esta ley comparte con la de índole general de la que deviene un objetivo específico, el cual está establecido en el artículo quinto fracción décima y décimo primera. La promoción de la participación ciudadana y la consolidación de la democracia.

A través de la ley asignará ese objetivo específico como deberes particulares diversos a diversas autoridades en materia de transparencia, tales como el sistema local de transparencia y acceso a la información, que realmente es el conjunto de todas las autoridades en materia de transparencia; el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la CDMX; todos los demás sujetos obligados en materia de transparencia en la CDMX y las autoridades electorales, el IECM y el TECM.

En materia de acceso a la justicia no establece nada nuevo más allá de lo establecido por la LGTAIP: El recurso de revisión ante el instituto local de transparencia y el recurso de inconformidad ante el instituto nacional de transparencia.

Si resulta un buen instrumento jurídico para fomentar la democracia participativa, probablemente, al igual que la ley general, si, pero solo si estos dos últimos recursos del párrafo anterior son aplicados puntualmente conforme a todas las garantías que conforman el derecho de acceso a la justicia conforme a lo establecido por la legislación, tratados internacionales y criterios interpretativos emitidos por nuestros tribunales.

Si la condición anterior no se diera, pudiera cumplirse la ley y generarse el impulso a la participación ciudadana democrático o bien pudiera no. No habría mecanismo alguno para garantizar la vigencia del derecho de acceso a la información pública y por el mal desempeño de los mecanismos específicos ya tratados previamente, siguiendo el principio de indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, el derecho a participar democráticamente en las decisiones públicas, resultaría dañado.

### **3.3) Otras formas de participación ciudadana democrática.**

Un acierto de la LPCCM consiste en que reconoce la participación ciudadana fuera de los estándares precisos establecidos en dicha ley, particularmente reconoce la existencia de participación ciudadana institucionalizada y no institucionalizada sin limitarlo a los efectos de dicha regulación. Situación que es correcta, dado que la participación ciudadana no puede encasillarse en lo estrictamente establecido en un ordenamiento jurídico determinado.

Propiamente no es necesaria la existencia de una ley que mencione una determinada figura jurídica como forma o instrumento de participación ciudadana dentro de la democracia participativa para que pueda considerarse como tal. Esto con fundamento en el artículo tercero fracciones I y II de la Ley de Participación Ciudadana de la CDMX.

Finalmente, restringir la participación ciudadana democrática a lo establecido como tal en los textos legales emanados del órgano legislativo competente equivaldría a negar que haya existido participación ciudadana democrática desde épocas

anteriores al establecimiento de la primera ley de participación ciudadana en el entonces Distrito Federal, ahora denominado CDMX. Así mismo, este razonamiento llevaría a admitir que la participación ciudadana democrática es inexistente en aquellos sistemas jurídicos que no cuentan con una regulación vigente en dicha materia.

Ya se ha mencionado, por citar ejemplos, al Amparo Morelos y el movimiento de los derechos civiles de Estados Unidos de América, como ejercicios de participación ciudadana tan importantes que incluso generaron nuevas teorías jurídicas. De la misma manera que a mediados del siglo XX surgieron por muy diversos países variados movimientos sociales que buscaban una transformación de los mecanismos autoritarios de los órganos gubernamentales.

Definitivamente hubieron esos y otro ejemplos de ejercicios de participación ciudadana democrática previos a la existencia del concepto teóricamente bien definido y delimitado de la democracia participativa, por tanto, antes de la existencia de cualquier ley de participación ciudadana.

De manera que este estudio debe abarcar esas formas de democracia participativa, por ser incluso, formas comunes de participación ciudadana en el día con día. Situaciones que cristalizaron la democracia sin necesidad de un ordenamiento legal que específicamente las estableciera como manera de participación.

### **3.3.1) Participación ciudadana institucionalizada.**

La fracción primera del artículo tercero de la LPCCM establece la definición de participación ciudadana:

I. Participación institucionalizada.- Es toda aquella que la iniciativa gubernamental tiene regulada en una figura específica, abierta a la acción ciudadana, a la construcción de espacios y mecanismos de articulación entre las instituciones gubernamentales y los diversos actores sociales.

Una muy buena definición, en el sentido de que recoge todos los elementos teóricos de la doctrina jurídica electoral de la democracia participativa. Reconoce la

característica distintiva de este tipo de participación, la utilización de una figura jurídica que el gobierno estableció en una norma jurídica, pero solo si está abierta a la acción ciudadana. Ya que la participación ciudadana institucionalizada no busca sustituir a la participación política de los servidores públicos, sino solo colaborar con ella para una mejor toma de decisiones. El ciudadano no se convierte en gobernador, juez o legislador, sólo coadyuva en el ejercicio de las facultades legales de estos para que la toma de decisiones públicas se convierta en un ejercicio colegiado entre ciudadanía participante y servidores públicos que participan políticamente.

Ahora bien, para hablar en términos más específicos, los ejercicios de participación ciudadana institucionalizada generalmente se generan mediante el derecho de petición en alguna de sus variantes, no limitándose únicamente a la petición administrativa.

De esta forma, el derecho de acceso a la justicia se concatena con el derecho a la participación ciudadana democrática desde el momento de la promoción de la petición que acarrea un procedimiento seguido en forma de juicio según la jurisprudencia ya mencionada en el sentido de que todo procedimiento seguido por una autoridad a instancia de parte se debe regir por la misma normatividad de cualquier proceso jurisdiccional.

### **3.3.2) La función jurisdiccional como instrumento de participación ciudadana institucionalizada.**

De aquí es posible derivar otras consecuencias teóricas respecto a dicho movimiento teórico electoral. Las demandas propiamente son peticiones a las autoridades jurisdiccionales, demanda es sinónimo de petición. La definición anterior no circunscribe la participación ciudadana institucionalidad a las peticiones a autoridades de determinado tipo, no distingue. Tomando en cuenta que donde no distingue la ley, el operador jurídico no debe distinguir, una demanda caería dentro de los supuestos de esta participación ciudadana democrática.

Más allá de la interpretación que esta tesis de investigación aporta, los tribunales han establecido en la jurisprudencia PC.II.A. J/18 A (10a.)<sup>120</sup> un criterio en materia de participación ciudadana en la defensa medioambiental que sirve para admitir a la función jurisdiccional como instrumento de democracia participativa.

Propiamente la respuesta no tendría porqué ser otra, finalmente la doctrina de la incompetencia de origen y el nuevo paradigma constitucional se construyeron más que nada a golpe de juicio. Son formas de concebir las normas jurídicas y la vida política en general que no provinieron de las autoridades administrativas o legislativas, más bien fueron continuamente frenadas por éstas, atendiendo a su impopularidad. Solo las autoridades jurisdiccionales, atendiendo a la racionalidad y no a su popularidad, pudieron legitimarlas.

Teóricamente, atendiendo al artículo primero de nuestra CPEUM, toda autoridad tiene deberes específicos hacia los derechos humanos dentro de su marco de competencias. Atendiendo a lo anterior, toda autoridad debe velar por el derecho a la participación ciudadana democrática como derecho fundamental.

Actualmente toda autoridad tiene deberes jurídicos específicos hacia la democracia participativa. Sin embargo, los tribunales son especialmente importantes dado que son el último reducto del participante.

Cuando la participación ciudadana acerca de cierto tema ha sido negada por los órganos legislativos por carecer de preferencias de las mayorías, por los administrativos por ser inviable políticamente, finalmente los órganos jurisdiccionales tienen la última palabra, en la cual solo acudirán a la facticidad y validez de la participación para la emisión de su fallo, sin entrar en criterios de carácter político.

De tal manera que el derecho de acceso a la justicia vuelve a ponerse de manifiesto como garantía última de la participación ciudadana democrática, el último reducto del ciudadano participante sin el cual su participación quedaría sola frente al vaivén de las tendencias de la participación política.

---

<sup>120</sup> *Cfr.* Tesis PC.II.A. J/18 A (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 79, Octubre de 2020, Tomo II, p. 1314.

Finalmente, el derecho de acceso a la justicia en la participación ciudadana por la vía jurisdiccional tiene el efecto único de traducirse en un mecanismo de reparación a las violaciones de los derechos humanos.

La Corte Interamericana de los Derechos Humanos ya ha analizado dicha situación, partiendo desde el artículo sesenta y tres de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, Pacto de San José de Costa Rica para establecer esta reparación en cinco formas distintas: La restitución, la compensación, la rehabilitación y la satisfacción y garantías de no repetición.<sup>121</sup>

Ahora bien, esta reparación del daño en las maneras anteriormente mencionadas puede provenir de diversas instancias, primordialmente el juicio de amparo ha sido el medio de reparación a las violaciones a derechos humanos más conocido, aunque hoy el particular puede solicitar un procedimiento por responsabilidad patrimonial del estado o un procedimiento de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, aunque la garantía final del cumplimiento de estos seguiría siendo el juicio de amparo.

### **3.4) La participación ciudadana no institucionalizada.**

Ahora hay que analizar todos los demás medios de participación ciudadana. Todos aquellos instrumentos que no se han visto positivizados en una figura jurídica específica establecida en un texto jurídico por el poder legislativo como un modo en que el ciudadano influya en las decisiones políticas fundamentales.

Dentro de este tipo de participación ciudadana democrática, se encuentran las marchas, manifestaciones, protestas públicas, creaciones artísticas como forma de protesta, discursos públicos, publicaciones ideológicas en cierto sentido o cualquier otra que no participe propiamente de la comunicación institucional entre autoridades y particulares participantes.

---

<sup>121</sup> Cfr. NASH ROJAS, Claudio, *Las reparaciones ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, 2a. ed., Chile, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, 2009, p. 14.

Todos estos instrumentos de participación ciudadana pueden ser considerados participación ciudadana no institucionalizada y tienen una gran relevancia. A menudo representan la forma más básica y sencilla de participación ciudadana, la manera que el ciudadano tiene a la mano en cualquier situación y en cualquier momento.

Si bien tiende a ser muy desorganizada, tiene ciertas ventajas por sobre la participación ciudadana institucionalizada: Para ejercerla no se requiere de grandes conocimientos legales, únicamente llevarla a cabo en un marco de respeto a la civilidad.

Si bien, sus medios no están establecidos específicamente en las normas, la LPCCM si la menciona en su artículo tercero de la siguiente manera:

I. Participación no institucionalizada.- Es la acción colectiva que interviene y se organiza al margen de las instancias gubernamentales; su regulación, estrategias, estructura y movilización emana desde la organización de la sociedad.

Ahora bien, este es su fundamento legal, aunque propiamente se basa en las libertades constitucionales fundamentales, tales como de expresión, de prensa, de credo o de tránsito.

Ahora bien, en este tipo de participación ciudadana ya no es tan visible la interacción entre el derecho a la participación ciudadana democrática y el derecho de acceso a la justicia. Propiamente el ciudadano participante no está asistiendo ante la consideración de ninguna autoridad, por lo que ya no hay un juicio o procedimiento seguido en forma de juicio.

No obstante, los gobernantes y otros factores reales de poder, tienen la permanente tentación de impedir la participación ciudadana no institucionalizada si está les resulta incómoda. Por lo que se requieren los órganos jurisdiccionales para garantizar que los ciudadanos puedan ejercer su derecho a la participación ciudadana democrática libres de toda molestia.

En esta participación cobran especial relevancia órganos de naturaleza penal, tales como la policía, el Ministerio Público o los juzgados penales, los cuales pueden

actuar de diversas maneras. Ya sea garantizando que los participantes ejerzan su derecho a la participación ciudadana democrática sin ejercer ningún tipo de violencia o asegurando que nadie ejerza ninguna coacción o violencia contra los participantes.

El derecho de acceso a la justicia, aunque de manera más indirecta que en la participación ciudadana institucionalizada, sigue siendo el garante último del derecho a la participación ciudadana democrática. Se continúan corroborando los ya conocidos principios de indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos.

La mejora en el derecho de acceso a la justicia, por tanto, traerá mayor seguridad para que los participantes puedan ejercer sus actividades de la manera adecuada y para garantizar que el ejercicio de participación ciudadana no conlleve la materialización de un delito que permanecerá en la impunidad.

## **Conclusión.**

La democracia participativa, como la variable dependiente de este estudio, es una forma de democracia política entendida en el sentido mencionado por Sartori como una manera en la que los ciudadanos de un estado toman decisiones públicas. Forma de democracia que si bien participa del gobierno representativo de los servidores públicos, se diferencia de su variante representativa en que transforma la toma de decisiones públicas de ser un ejercicio monopólico, en una forma colegiada en la que intervienen tanto participantes ciudadanos, como los servidores públicos dentro del marco de sus competencias de participación política.

La participación ciudadana, por tanto, es el medio para conseguir la garantía y acceso efectivo a la democracia participativa. Dicha participación puede ser de muy diversos tipos, aunque los dos principales para efectos de este estudio son su forma no institucionalizada, la cual se basa en ejercicios públicos de participación ciudadana totalmente ajenos al gobierno y provenientes únicamente de la ciudadanía, y la forma institucionalizada, la cual consiste en ejercicios de participación ciudadana que si bien provienen desde la ciudadanía, se ejercen a través de procedimientos seguidos en forma de juicio que se entablan a través de los medios para este efecto establecidos desde la legislación.

Todo lo anterior desde la perspectiva de que el derecho a la participación ciudadana democrática es un derecho humano inalienable, el cual permite a los ciudadanos modificar la vida política de su nación ya no solo como electores, sino como participantes. Y que como todos los demás derechos humanos, deben ser garantizados por las autoridades competentes para ello y, en caso de controversia jurisdiccional por el incumplimiento de este deber, ante los órganos jurisdiccionales competentes.

Por otra parte, el derecho de acceso a la justicia, como variable independiente de este estudio, es otro derecho humano fundamental el cual está estructurado en dos sentidos diversos. Puede ser entendido como la renuncia de los ciudadanos a la venganza privada para delegar dicho derecho en el estado como un ente superior

dotado de legitimidad para enjuiciar a los ciudadanos e imponerles sanciones si estos son declarados culpables, aunque también es la renuncia de los ciudadanos a su derecho a la resistencia frente al gobierno arbitrario, delegando dicha facultad en los tribunales estatales que, en su carácter de contrapeso a las demás autoridades, deberán garantizar la legalidad del actuar de aquellas.

El derecho de acceso a la justicia, por tanto, es un derecho que reviste una especial importancia como garantía de la vigencia de los demás derechos. Ya que es el medio por excelencia del ciudadano para defenderse de los abusos de otros ciudadanos o de las autoridades a través de los servidores públicos. La vigencia del derecho de acceso a la justicia es la mejor manera de reparar violaciones a los demás derechos humanos.

De manera que todas las leyes que establecen instrumentos o mecanismos de participación ciudadana deben contar con un adecuado planteamiento de los medios de impugnación a través de los cuales se garantice la vigencia real del texto legal. Situación que no sucede en la LPCCM, la cual no establece adecuadamente un sistema de medios de impugnación que puedan ser utilizados claramente para garantizar el debido cumplimiento de las disposiciones legales por las autoridades en materia de democracia participativa.

De la misma manera, la Ley Procesal Electoral de la Ciudad de México no establece claramente los supuestos de procedencia del Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano respecto de la materia de la participación ciudadana, situación generada ante la no adecuación de esta respecto a la promulgación de la LPCCM como nueva ley máxima en materia de participación ciudadana dentro de la Ciudad de México.

Por lo que actualmente los diversos instrumentos en materia de democracia participativa en la Ciudad de México no cuentan desde el diseño legal de la normatividad en la que están establecidos con los dispositivos jurídicos adecuados para garantizar el debido acceso a la justicia en materia de la participación ciudadana.

De la misma manera, el resto de participación ciudadana institucionalizada, si bien si cuenta con un marco normativo que realmente pueda garantizar su funcionamiento teórico en la ley, en la práctica jurídica real, la situación es muy distinta. Existiendo diversos estudios que establecen sin lugar a dudas un problema en el cumplimiento del derecho de acceso a la justicia, resaltando la complejidad para que las sentencias que condenan a las autoridades, sean cumplimentadas en todos sus efectos por las autoridades.

De la misma forma, la participación ciudadana institucionalizada se vuelve complicada en un panorama donde las autoridades administrativas y jurisdiccionales se encuentran fuertemente rebasadas respecto a sus capacidades para hacer frente a los problemas de la aplicación del derecho con los insuficientes recursos humanos y materiales con los que han sido dotadas.

El derecho de petición que genera un procedimiento administrativo en forma de juicio como ejercicio de participación ciudadana, generalmente se ve obstaculizado por el incumplimiento de las autoridades administrativas en relación al cumplimiento del derecho de acceso a la justicia como salvaguarda de dicho procedimiento administrativo. Con lo cual se generan frecuentes conflictos entre la autoridad y el particular participante que pasan al conocimiento de autoridades jurisdiccionales cargadas con un gran rezago en cuanto a la solución de los asuntos encomendados a su conocimiento.

Aunque idealmente el estado debe remediar la situación anterior emitiendo una sentencia que ponga fin a la contienda y repare la violación a los derechos humanos del participante, esto rara vez sucede con la eficiencia adecuada en un sistema legal cargado de trabas y fallas con el debido acceso a la justicia.

La participación ciudadana no institucionalizada está sujeta a las mismas deficiencias en el derecho de acceso a la justicia, entendiendo por éstas la falta de una autoridad ministerial que adecuadamente pueda responder frente a cualquier irregularidad que desemboque en ejercicios de participación ciudadana cargados de

violencia, mientras que, de la misma forma, no puede asegurar la integridad y seguridad personal de los participantes.

Claramente el ciudadano en la Ciudad de México puede participar, el derecho a la participación ciudadana democrática está garantizado, aunque dicha participación no llegue hasta los fines deseados en que la autoridad finalmente tenga que permitir la participación y reparar los daños que haya cometido al negarla. De la misma forma que dicha participación es frecuentemente retardada sin que el ciudadano pueda allegarse de un recurso efectivo que garantice su participación de manera rápida, barata y cómoda.

Si el gobierno busca mejorar la participación ciudadana en la Ciudad de México, sin en verdad busca tomar en serio el derecho ciudadano a participar democráticamente, debe mejorar el derecho de acceso a la justicia como una manera en que existan medios para garantizar que todo ciudadano que busque influir en las decisiones de la vida política de su comunidad pueda hacerlo con una autoridad que le ofrezca las garantías mínimas de legalidad y, llegado el caso, conseguir una sentencia que tutele su participación.

## Bibliografía.

### Libros.

1. BOBBIO, Norberto, *El tiempo de los derechos*, trad. de ROIG, Rafael de Asis, España, Editorial Sistema, 1991.
2. BRAVO ESCOBAR, Enrique, “Mecanismos de Participación Ciudadana en Perspectiva Comparada” en UGALDE RAMÍREZ, Carlos y RIVERA LORET DE MOLA, Gustavo (Coords.), *Fortalezas y Debilidades del Sistema Electoral Mexicano. Perspectiva estatal e internacional*, México, TEPJF, 2014.
3. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las garantías individuales*, 41a ed., Porrúa, México, 2015.
4. CABRERA ACEVEDO, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia, la república y el imperio*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1988.
5. CABRERA ACEVEDO, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia en la República Restaurada 1867-1866*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1989.
6. CDMX Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación, *Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos en la Ciudad de México*, México, CDMX, 2016, t.IV.
7. CIENFUEGOS SALGADO, David, *El Derecho de Petición en México*, México, UNAM, 2004.
8. CIENFUEGOS SALGADO, David, *Justiciabilidad Electoral en México Reflexiones, Retrospectivas y Retos*, México, Tribunal Electoral del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 2013.
9. DWORKIN, Ronald, *Los derechos en serio*, 2a. ed., España, trad. de GUASTAVINO, Marta, Ariel derecho, 1989.

10. FIX-ZAMUDIO, Hector, "Ignacio Luis Vallarta. La incompetencia de origen y los derechos políticos", en IJ (Coord.), *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. A cien años de la muerte de Vallarta*, México, IJ UNAM, 1994.
11. GALVÁN RIVERA, Flavio, *Derecho Procesal Electoral. Concepto, Génesis y Autonomía.*, México, UNAM, 2014.
12. GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y RODRIGUEZ, Marcos del Rosario, "El interés legítimo: Naturaleza y alcances", en GARDUÑO DOMINGUEZ, Gustavo y ANDREU GÁLVEZ, Manuel (Coords.), *La Constitución Mexicana de 1917: Estudios jurídicos, históricos y de derecho comparado a cien años de su promulgación*, México, IJ UNAM, 2019.
13. HOBBSAWM, Eric, *Historia del siglo XX*, trad. de FACÍ, Juan, et al, Argentina, Editorial Crítica, 1998.
14. HOFBAUER, Helena y CEPEDA, Juan Antonio "Transparencia y Rendición de Cuentas" en MERINO, Mauricio (coord.), *Transparencia libros autores e ideas*, México, IFAI, 2005.
15. HUERTA OCHOA, Carla, "El Interés Público y su función en materia de Seguridad Nacional", en CISNEROS FARÍAS, Germán, et al (Coords.), *Seguridad Pública. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, México, UNAM, 2007.
16. LUNA ARROYO, Antonio, "Ricardo Flores Magón", en IJ UNAM (coord.), *La Constitución Mexicana de 1917: Ideólogos, el núcleo fundador y otros constituyentes*, México, IJ UNAM, 1990.
17. MÁRQUEZ, Daniel, "La evolución histórica del Juicio de Amparo mexicano (reflexión crítica)" en *HISTORIA Y CONSTITUCIÓN Homenaje a José Luis Soberanes Fernández*, CARBONELL, Miguel y CRUZ BARNEY, Oscar (coords.), México, IJ UNAM, 2015, t. I.

18. NASH ROJAS, Claudio, *Las reparaciones ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, 2a. ed., Chile, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, 2009.
19. OLVERA, Alberto J., *La participación ciudadana y sus retos en México*, México, SEGOB, 2007.
20. SALAZAR UGARTE, Pedro *et al*, *La Reforma Constitucional sobre Derechos Humanos Una guía conceptual*, México, Senado de la República Instituto Belisario Domínguez, 2014.
21. SARTORI, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, trad. de GONZÁLEZ RODRIGUEZ, Miguel Ángel y PESTELLINI LAPARELLI SALAMON, María Cristina, México, Tribunal Federal Electoral Instituto Federal Electoral, 1993.
22. SARTORI, Giovanni, *La democracia en treinta lecciones*, México, Santillana, 2009.
23. SERNA DE LA GARZA, José María, *El Sistema Federal Mexicano: Trayectorias y características*, México, IIJ UNAM, *et al*, 2016.
24. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA, *La Suprema Corte de Justicia a mediados del siglo XIX*, México, Poder Judicial de la Federación, 1987.
25. VARGAS SOLANO, Nestor y GALVÁN GÓMEZ, Manuel Alejandro, “La participación ciudadana en la Ciudad de México: Panorama, retos y perspectivas”, en AYALA SÁNCHEZ, Alfonso (coord.), *Nuevas Avenidas de la Democracia Contemporánea*, México, IIJ UNAM, 2014.
26. WOMACK JR., John, “La Revolución Mexicana, 1910-1920”, en BETHELL, Leslie (ed.) *Historia de América Latina: 9. México, América Central y el Caribe*, trad. de BELTRÁN, Jordi y ESCUDERO, María, España, Editorial Crítica, 1992, t. IX.
27. ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo, *Hacia una nueva Ley de Amparo*, México, UNAM, 2002.

### **Revistas.**

1. SÁNCHEZ RAMOS, Miguel Angel, "La participación ciudadana en la esfera de lo público", *Espacios Públicos*, México, 2009, vol. 12, núm.25.

### **Documentales.**

1. CHOMSKY, Noam, Requiem for the american dream, Noam Chomsky and the principles of concentration of wealth and power, Estados Unidos de América, Media Education Foundation, 2015.
2. DE SOUZA SANTOS, Boaventura, Izquierdas del mundo, Unios, Conferencia en la Universidad Nacional de Colombia, Colombia, Televisión Universidad Nacional de Colombia, 2019.
3. WOLDENBERG, José, *et al*, *México: La historia de su democracia. 2-México convulsivo 1968-1976*, México, Televisa, 2004.
4. WOLDENBERG, José, *et al*, *México: La historia de su democracia. 3-La reforma original 1977-1982*, México, Televisa, 2004.

### **Páginas de internet.**

1. TOCQUEVILLE, Alexis de, La democracia en América, <https://mcrcalicante.files.wordpress.com/2014/12/tocqueville-alexis-de-la-democracia-en-america.pdf>
2. GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *LXVII Aniversario de la lucha por la abolición de la discriminación educativa contra los mexicanos en Estados Unidos. La sentencia Mendez vs Westminster*, <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/juselec/cont/35/dcl/dcl11.pdf>
3. <https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/>

### **Jurisprudencia.**

1. Tesis I.4o.C.13 K (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. III, Abril de 2019, p. 2049.
2. Tesis P./J. 113/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIV, Septiembre de 2001, p. 5.
3. Tesis 2a./J. 22/2003, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVII, Abril de 2003, p. 196.
4. Tesis 2a./J. 192/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, Octubre de 2007, p. 209.
5. Tesis 1a./J. 103/2017 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, Noviembre de 2017, p.151.
6. Tesis 1a./J. 11/2014 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, Febrero de 2014, p. 396.
7. Tesis I.3o.C.71 K (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. III, Mayo de 2015, p. 2157.
8. Tesis P./J. 24/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, Mayo de 2007, p. 1522.
9. Tesis 1a. CCXV/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, Diciembre de 2009, p. 287.
10. Tesis 1a. XXX/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época Libro 27, Febrero de 2016, Tomo I , p. 682
11. Tesis PC.I.A. 2 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 33, Agosto de 2016, Tomo III, p. 2253.
12. Tesis I.4o.A.13 K (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVII, Febrero de 2013, Tomo 2, p. 1329.