

XXXVII Congreso Internacional de Estudios Electorales. “El nuevo ciclo electoral latinoamericano: elecciones, legitimidad y futuro democrático”

10 al 13 de noviembre de 2026, modalidad mixta

Tema: Cultura Política, participación y ciudadanía

Ponencia: “La Roma contra la vivienda popular. Impugnación de proyectos indígenas en el Presupuesto Participativo de la Ciudad de México”

Mtra. Elena Beatriz Bolio López

Consultora en Secihti

elebolio@yahoo.com.mx

Introducción

El Presupuesto Participativo de la Ciudad de México es un ejercicio de democracia directa que incide en la asignación de presupuesto de forma localizada en las diferentes alcaldías y sus unidades territoriales. En 2025, una comunidad indígena otomí¹ residente en la colonia Roma —una zona residencial y comercial de gran plusvalía— presentó el proyecto denominado “Viviendas con bienestar” con el objetivo de hacer mejoras a varias unidades habitacionales, rubro admitido en la convocatoria emitida por el Instituto Electoral de la Ciudad de México (I. E. de la C. de M. IECM, 2025a). El proyecto pasó por la dictaminación técnica y ganó con mayoría de opiniones emitidas durante las jornadas de participación. Sin embargo, tras darse a conocer los resultados, estos fueron impugnados vía juicio electoral bajo el argumento de que la vivienda popular no es de beneficio para la comunidad. De tal suerte que el presupuesto participativo a ejercer en la Unidad Territorial Roma Norte III, alcaldía Cuauhtémoc, entró en conflicto.

¹ Otomí es la voz que se usa en el proyecto “Viviendas con bienestar”, así como en diversas fuentes que documentan el caso de esta comunidad residente en la Ciudad de México.

Esta ponencia analiza, mediante revisión documental de las sentencias, que el Presupuesto Participativo es un mecanismo que pone de manifiesto conflictos urbanos preexistentes. Se utiliza un enfoque analítico con base en el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos y comunidades indígenas, así como una perspectiva antropológica en la que indago en la otredad de personas y pueblos indígenas como parte de un proceso de democracia participativa. El análisis está mediado por mi participación como integrante del Órgano Dictaminador de la alcaldía Cuauhtémoc, por lo que fui parte del proceso de estudio y aprobación del proyecto en cuestión, así como de las demás unidades territoriales. De ese modo, esta ponencia también se construye metodológicamente desde mi propia *implicación* (Cf. Manero Brito, 1996), que es mi experiencia en conocer y ejercer la democracia desde una perspectiva ciudadana, pero que busca la articulación con las autoridades locales y electorales y la aplicación cabal de las reglas, pensando en los proyectos y la ciudadanía en general.

Argumento que la impugnación del proyecto “Viviendas con bienestar” revela una tensión estructural entre la comunidad indígena residente y sectores mestizos de la colonia Roma donde la disputa por el espacio urbano se expresa a través de instrumentos jurídicos. El análisis muestra que las nociones de lo común y la legitimidad de la democracia directa son cuestionadas mediante el uso estratégico del derecho, lo que puede operar como un mecanismo de exclusión de minorías. Sostengo la necesidad de fortalecer mecanismos de visibilidad y defensa para comunidades indígenas residentes en los mecanismos de democracia participativa, a fin de garantizar sus derechos a la ciudad y a la participación política efectiva.

Para el análisis del caso presento las siguientes ideas:

1. Breve panorama sobre los otomís en la Ciudad de México y la Roma,
2. Descripción de aspectos del caso judicial,
3. Consideraciones sobre la visibilidad étnica en Presupuesto Participativo, por demarcaciones territoriales, y
4. Reflexiones finales de cara al proceso participativo 2026-2027.

Otomís en la Ciudad de México

La presencia de la comunidad otomí en Ciudad de México, ha sido documentada en diferentes momentos, con presencia en zonas como Nonoalco, Taxqueña, Mixcoac y Jamaica. Ya en los años 70 la antropóloga Lourdes Arizpe se centró en investigar el proceso migratorio personas de Santiago Mezquitlán, Querétaro a la capital del país (Romer, 2010, pp. 78–80). Arizpe (en

Romer, 2010, p. 79) destacó la importancia de las relaciones entre paisanos migrantes para generar apoyo social, financiero y moral, de replegarse como grupo y distinguirse socialmente como respuesta al rechazo que reciben en la urbe.

En lo particular, las actividades de otomís en la colonia Roma ha recibido atención de parte de estudios de antropología, sociología y arquitectura porque ha implicado luchas por el espacio urbano. Por ejemplo, Romer (2010) documenta procesos de lucha de vivienda mediante grupos organizados. Martínez Ruiz (2006, p. 15) estudia la construcción de imaginarios e identidades urbanas a través de discursos y formas de representación; Olivares y Guerrero (2023) desarrollan aspectos sobre migración y discriminación, entre otros.

Quiero destacar algunas cuestiones que se recuperan de las etnografías. Por una parte, se enfatiza el carácter migrante de los otomís y lucha por vivir en la ciudad. Es muy notable el caso del predio Guanajuato 125 que pasó un largo proceso para tener vivienda que comenzó con una invasión (Romer, 2010) y más tarde su regularización jurídica como vivienda social (Olivares Díaz and Guerrero Tellez, 2023, p. 65). Asimismo, la discriminación que sugirió Arizpe, muestra persistencias en diferentes estudios, por ejemplo, se documenta una carta de 2001 en la que se declara una “enérgica NEGATIVA” de vecinos de la Roma “a la construcción de viviendas de interés social en la calle de Guanajuato” y en donde se reconoce que los otomís han aumentado su presencia en la colonia.

En suma, estos trabajos permiten tener un panorama de que hay una relación contenciosa que implica ser otomí en la Roma; por una parte, como migrantes, como constructores de identidad, como sujetos de derechos, como otros discriminados, y en cada caso ello es atravesado por una condición cultural de ser indígenas. En el caso del Presupuesto Participativo, se puede sugerir que los otomís de la Roma están haciendo uso de una herramienta más para construir su espacio y su arraigo como comunidad residente. Asimismo, vemos que, al hacer uso de esta, se evidencian conflictos que ya existían y que se vuelven objeto de análisis para la alcaldía y los dictaminadores especialistas como órgano dictaminador. Empero, este conflicto resultó poco importante para el proceso judicial.

Foundation Colonia Roma, A.C. contra el pueblo otomí

El Presupuesto Participativo está fundado en la Constitución de la Ciudad de México y sus leyes reglamentarias en materia de participación ciudadana. Este cuenta con diferentes etapas, entre las que destacan: se hace una convocatoria para inscribir proyectos, se dictaminan, se

redictamina si es solicitado, se impugnan proyectos, se emiten una opinión mediante mesas de opinión, se realizan asambleas y se aplican los proyectos (Galán Martínez, 2023).

Según la convocatoria 2025, los proyectos que pueden inscribirse deben buscar reconstruir el tejido social y fortalecer formas comunitarias en la ciudad, en los siguientes términos:

“De conformidad con el artículo 117 de la Ley de Participación, el Presupuesto Participativo debe estar orientado esencialmente al fortalecimiento del desarrollo comunitario, la convivencia y la acción comunitaria, que contribuya a la reconstrucción del tejido social y la solidaridad entre las personas vecinas y habitantes.” (I. E. de la C. de M. IECM, 2025a, p. 5)

La temática de los proyectos fue establecida de forma general en la convocatoria: “Dichos proyectos son las propuestas que hacen las personas habitantes, con el objetivo de realizar alguna obra o servicio para el mejoramiento de espacios públicos, infraestructura urbana, así como actividades recreativas, deportivas y culturales que de ninguna forma podrán suplir o subsanar las obligaciones que las Alcaldías como actividad sustantiva deban realizar.”

Para dictaminar un proyecto, puede verse que existen dos grandes rubros que se pueden abarcar: proyectos “para unidades territoriales” y “para unidades habitacionales”. Las primeras incluyen acciones como “Mejoramiento de espacios públicos, Equipamiento e infraestructura urbana, Obras, Servicios, Actividades Recreativas, Deportivas y Culturales”. Por otra parte las unidades habitacionales, en específico, pueden solicitar: “Mejoramiento, Mantenimiento, Obras, Reparaciones en áreas y bienes de uso común, Servicios, Actividades Recreativas, Deportivas y Culturales” (IECM, 2025, p. 2). Con ello resulta evidente que las unidades habitacionales, léase de vivienda social y popular, son consideradas parte importante del presupuesto participativo.

El proyecto Viviendas con bienestar propuso hacer mejoras en cuatro predios en la calle predios Guanajuato, incluyendo el número 125 —que hemos visto tiene un proceso muy documentado de lucha por la vivienda—, y cuatro más en las calles Mérida, Jalapa, Querétaro y Coahuila. El proyecto describió que se busca mejorar condiciones de habitabilidad y promover el arraigo de la comunidad otomí, a la que menciona de manera explícita:

“Este proyecto tiene como objetivo brindar apoyo directo a los vecinos de la UT 15-070 Roma Norte III, para mejorar las condiciones de habitabilidad de sus predios.

“A través de este se busca contribuir al bienestar de los vecinos mediante mejoras como pintura de fachada y/o interior de los predios, impermeabilización o adecuaciones que promuevan la calidad de vida al interior y exterior de las viviendas.

“Este proyecto responde a la gran necesidad de cuidado, mantenimiento y conservación de las viviendas de la colonia Roma Norte, reconociendo su valor histórico, social cultura y urbano.

“Así mismo, este esfuerzo colectivo reconoce y respalda la presencia de la comunidad otomí en la colonia Roma, promoviendo acciones de mejoramiento que respondan a sus necesidades específicas de vivienda.

“Se busca contribuir a su arraigo, dignificar sus espacios habitacionales y fomentar condiciones de vida saludables de todos los vecinos de la colonia Roma.”

Vecinos de la misma colonia Roma interpusieron al menos unos 11 procedimientos judiciales contra el proyecto ganador de la unidad territorial III. El que cumplió con los requisitos de tiempo y forma fue el interpuesto por la organización civil Foundation Colonia Roma, A.C. A pesar de que las unidades habitacionales están consideradas de forma puntual en los formatos para proponer y dictaminar proyectos, vecinos organizados de la Roma Norte, argumentaron que la vivienda social no es de interés para el presupuesto participativo, ya que es dirigida a un “sector restringido de la población”. Aquí cabe analizar la forma de presentar la impugnación mediante el uso estratégico del discurso.

La elección de omitir que las personas beneficiarias del proyecto “Viviendas con bienestar” como otomís, aunque así venga en el proyecto, me parece deliberada. La voz “población” (adoptada en los años 50) se ha dejado de usar en el derecho internacional para ser actualizado por “pueblos”, en términos del Convenio 169 (OIT, 2003), ya que no permite observar el carácter colectivo de sus derechos y por relacionarse con las acciones integracionistas, frente a un enfoque de respeto y autonomía. Así, al hablar de “población”, se está despojando a los otomís residentes en la Roma de su carácter de pueblos indígenas.

Los proponentes del proyecto contravirtieron la decisión del revocar los resultados de la jornada de opinión. En ese documento se explican las razones de la decisión de la Sala local del Tribunal Electoral de la Ciudad de México para analizarla. Se recupera que se argumentó que proyecto se trató de “*apoyos directos a personas propietarias de diversos inmuebles particulares* (subrayado en el original)” lo cual “contravien[e] *la naturaleza colectiva* del

derecho reconocido por la Constitución Local” (Sala Regional Ciudad de México, 2029). Es decir, la decisión del tribunal se basó en una perspectiva individualista de los predios y no tomó en cuenta el carácter colectivo de la propuesta, ni de las prácticas de organización de las personas proponentes como indígenas residentes en la Ciudad de México. Resulta llamativo que se niegue el carácter colectivo de los pueblos indígenas otomís como argumento para desestimar su proyecto ganador, lo cual evidencia la falta de perspectiva intercultural para juzgar (cf. TEPJF, 2017)

Al controvertir que el proyecto Viviendas con bienestar fue ganador, se cuestionó también que el ejercicio de democracia participativa fuera válido. La objeción de Foundation Colonia Roma cuestionó la decisión del órgano dictaminador, así como la jornada de opinión. Se argumentó que debía ponderarse un nuevo ganador. La sala local, de manera inicial, dando la razón a la organización de sociedad civil, hizo un ejercicio para eliminar proyectos de vivienda popular y dejar únicamente aquellos que implicaban un supuesto beneficio real para la colonia y eligió un nuevo ganador, desconociendo las opiniones emitidas por las personas.

La sala regional defendió la integridad de la participación directa como mecanismo electoral de la siguiente manera:

“una vez celebrada la consulta y resultando un proyecto ganador por regla general, el Tribunal Local se encuentra impedido para analizar una determinación emitida por el órgano dictaminador, puesto que esta etapa ya adquirió firmeza, en atención al principio de definitividad, dando que el proceso de presupuesto participativo ya se encuentra en la etapa de resultados y validez de la elección.”.... [...Así se] vulneraría el principio de definitividad y certeza respecto de los actos emitidos en el proceso consultivo”. (Sala Regional Ciudad de México, 2029)

En última instancia, el Tribunal Electoral de la Ciudad de México desechó la demanda de Roma Foundation y ordenó que se revirtieran sus efectos, de manera parcial. Así, se pudo rectificar que el proyecto ganador fue “Viviendas con bienestar”. (TECDMX and Ciudad de México, 2025). Un argumento determinante para la decisión final del tribunal fue que se estaba impugnando la votación, no el proyecto aprobado, lo cual implica que se presentaron las demandas fuera de los cuatro días reglamentarios contemplados en la convocatoria (I. E. de la C. de M. IECM, 2025a, p. 2)

Consideraciones sobre visibilidad étnica en el Presupuesto Participativo

El caso analizado muestra que la única manera que tuvieron las personas proponentes de hacer notar que había una comunidad indígena detrás de un proyecto, fue hacerlo explícito en el formato de inscripción del proyecto. El formato que llenan los proponentes (llamado F1) cuenta con dos espacios que se pueden usar estratégicamente para visibilizar: la descripción del proyecto y los anexos. De manera adicional, se puede usar también el título, aunque este es breve y quizás insuficiente para mencionar. Para la dictaminación se incluyen estos datos y otras casillas que deben llenarse respecto a la viabilidad técnica, jurídica, ambiental, financiera y de impacto de beneficio comunitario y público (formato F2).

Me interesa destacar que el formato cuenta con un apartado para que el proponente señale de manera explícita si éste beneficia a poblaciones vulnerables. Así, hay casillas para señalar que el proyecto propuesto atiende a mujeres, niñas, niños y adolescentes —que en 2025 fueron especialmente impulsados—, personas adultas mayores o con discapacidad. Es notable la ausencia de una casilla para identificar si el proyecto beneficia a pueblos indígenas. Las personas proponentes indicaron que el proyecto beneficiaría a “toda la población” (I. E. de la C. de M. IECM, 2025b).

La posibilidad de indicar un derecho especial, se lee en el formato como una característica individual: se habla de condiciones de personas que tienen que ver con género y sexo, grupo etario y habilidades. Sin embargo, no hay una consideración a incluir derechos colectivos, tales como los de pueblos y comunidades indígenas.

En 2026-2027 se hizo un avance importante para reconocer los derechos de los pueblos indígenas en la Ciudad de México, de modo que se llevó un proceso distintivo para estos y tenían la posibilidad de pasar o no por el comité de especialistas y de elegir el proyecto ganador mediante asambleas. Este mecanismo es un primer esfuerzo de reconocimiento. Empero, no es absoluto. Las únicas alcaldías que no llevaron a cabo ejercicios de presupuesto participativo con la normatividad para pueblos indígenas fueron Cuauhtémoc y Benito Juárez. Esta salvedad es importante porque deja fuera a comunidades indígenas residentes, tales como quienes ganaron el proyecto “Viviendas con bienestar”.

Una manera de seguir avanzando con mecanismos para pueblos indígenas será permitir la visibilización de indígenas residentes y sus necesidades en las unidades territoriales. Ya es un gran avance que existan mecanismos especiales para comunidades originarias, pero debe fortalecerse mecanismos para grupos migrantes, tal como los otomís. Ya se publican las convocatorias de Presupuesto Participativo en diversas lenguas indígenas, por lo que hay

conciencia de su existencia. Sin embargo, debe profundizarse en hacer efectivas formas en que estos puedan participar de manera plena en los procesos.

El proceso judicial mostró que la variable étnica no fue tomada en cuenta para analizar el caso. Esto impide a los juzgadores analizar con *perspectiva intercultural* y que se ponderen las inequidades que enfrentan las personas proponentes indígenas de proyectos en unidades territoriales como parte de un proceso electoral (TEPJF, 2017). Los principios para pensar los derechos de pueblos indígenas en procesos electorales están pensados especialmente para candidaturas y votaciones, pero los procesos de opinión también formas de democracia directa que deben desarrollarse. Principios como la igualdad y no discriminación, acceso a la justicia y garantizar su participación (Flores Saldaña and Sánchez Morales, 2023, p. 143) pueden ser tomados en cuenta para ejercicios como el presupuesto participativo.

Reflexiones finales para una tensión que continúa

En los procesos de presupuesto participativo 2026-2027 el proponente del proyecto ganador de 2005 en Roma III, “Viviendas con bienestar”, inscribió como proyecto la continuidad de este. La etapa dos del proyecto fue aprobado por parte del comité dictaminador, del cual formé nuevamente parte. Sin embargo, pude presenciar que este fue sometido a re dictaminación para buscar que se obtuviera la negativa y, por lo tanto, no sea sometido a votación. Según constó en la sesión de redictaminación, la persona que solicitaba volver a votar el proyecto fue la Copaco de la Roma III, quien se oponía al proyecto.

Parte del personal de la alcaldía Cuauhtémoc que participó en las mesas de dictaminación estuvo tanto en 2025 como en 2026-2027. Estos conocieron el caso de la invasión del predio de Guanajuato y ello se comentó como un posible obstáculo para la aplicación de futuras etapas. Sin embargo, el dar a conocer —como dictaminadores especialistas— que el proceso de dotación de vivienda popular está regularizado, pudo ayudar a que el proyecto continuara el proceso. Pero es cierto que la cualidad de invasión creó desconfianza de algunos integrantes del ODA.

En 2026-2027 la convocatoria del Presupuesto Participativo tomó en consideración que únicamente podrían impugnar proyectos quienes se vieran directamente afectados por su aplicación. De tal suerte que, eso se tradujo en que únicamente personas habitantes de las demarcaciones territoriales puedan interponer acciones para reconsiderar y solicitar juicio electoral, en su caso. Nuevamente las acciones en contra de proyectos de vivienda popular se

judicializaron. No fue suficiente pedir la redictaminación, sino que se llevó nuevamente a juicio electoral. Un juez electoral determinó —nuevamente— que el proyecto de vivienda popular no era viable. Hubo un recurso para revisar la sentencia, pero este no fue atendido a tiempo y se desestimó la solicitud porque se vencieron los plazos que requería el IECM.

La pugna por el espacio público continúa. Asimismo, el uso de las herramientas jurídicas se modificó junto con la actualización de los lineamientos de la convocatoria del Presupuesto Participativo. Esto implica un reto para los pueblos y comunidades indígenas residentes en la colonia Roma de estar en constante actualización de estrategias para hacerse visibles y movilizar recursos de organización social para ejercer su derecho a la democracia participativa. El caso presentado evidencia una vez más que la comunidad otomí residente en la Roma presenta un reto adicional frente otros vecinos no indígenas.

Referencias

Flores Saldaña, A. and Sánchez Morales, J. (2023) ‘Juzgar con perspectiva intercultural y la inclusión de candidaturas indígenas’, in *Derechos constitucionales de pueblos originarios en materia político electoral*. Ciudad de México: TEPJF.

Galán Martínez, R. E. (2023) ‘El presupuesto participativo en la Ciudad de México: panorama y agenda pendiente’, *Revista Internacional & Comparada de Derechos H*, 6(2). Available at: <https://revistas.uadec.mx/ICDH/es/article/view/455/331> (Accessed: 8 September 2026).

IECM (2025) *Dictamen de proyecto de presupuesto participativo 2025. Formato f2*. Available at: <https://www.iecm.mx/www/docs/consulta2025/ut/Anexo-4.pdf> (Accessed: 8 September 2026).

IECM, I. E. de la C. de M. (2025a) ‘Convocatoria Dirigida a las personas ciudadanas, originarias, habitantes y vecinas de la Ciudad de México, integrantes de las Comisiones de Participación Comunitarias (COPACO), así como a las Organizaciones Ciudadanas y de la Sociedad Civil a participa...’, pp. 1–18. Available at: <https://www.iecm.mx/www/docs/consulta2025/Convocatoria-UT.pdf> (Accessed: 7 September 2026).

IECM, I. E. de la C. de M. (2025b) *Viviendas con bienestar. Dictamen de proyecto de presupuesto participativo. Formato F2*. Available at:

<https://siproe2025.iecm.mx/assets/formatos/595531066.pdf> (Accessed: 8 September 2026).

Manero Brito, R. (1996) 'El análisis de las implicaciones', in *3 Foro departamental de educación y comunicación 1995: Psicología*. México: UAM-X, pp. 248–268.

Martínez Ruiz, D. T. (2006) 'Un grupo otomí en la Colonia Roma: construcción de imaginarios e identidades', *Revista Uaricha. Psicología y Sociedad*, 3(9), pp. 5–15. Available at: <https://www.revistauaricha.umich.mx/index.php/urp/article/view/379/317> (Accessed: 8 September 2026).

OIT, (Organización Internacional de Trabajo) (2003) *Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*. México: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

Olivares Díaz, M. A. and Guerrero Tellez, G. J. (2023) 'Presencia indígena Otomí en la Ciudad de México. Retos pluriculturales', *Edähi Boletín Científico de Ciencias Sociales y Humanidades del ICSHu*. Universidad Autonoma del Estado de Hidalgo, 11, pp. 59–73. doi: 10.29057/ICSHU.V11IESPECIAL.9893.

Romer, M. (2010) 'La lucha por el espacio urbano: un caso otomí en la ciudad de México', *Antropología. Revista interdisciplinaria del INAH*, (88), pp. 78–86. Available at: <https://revistas.inah.gob.mx/index.php/antropologia/article/view/2803> (Accessed: 8 September 2026).

Sala Regional Ciudad de México, T. E. de la C. de M. (2029) *SCM-JDC-274/2025 Cédula de notificación por estrados*. Available at: https://www.iecm.mx/www/docs/consulta2025/reso/SCM_2025_JDC_274-1664276.pdf (Accessed: 8 September 2026).

TECDMX, T. E. de la C. de M. C. G. del I. E. de la and Ciudad de México (2025) *Juicio electoral TECDMX-JEL-339/2025. Foundation Colonia Roma CDMX, A.C.*. Available at: <https://www.tecdmx.org.mx/wp-content/uploads/2025/10/VERSION-DEFINITIVA-SENTENCIA-TECDMX-JEL-339-2025.pdf> (Accessed: 8 September 2026).

TEPJF, T. E. del P. J. de la F. (2017) *Juzgar con perspectiva intercultural. Protocolo para defensoras y defensores de los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas*. 2a edn, *No tiene*. 2a edn. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Available at:

<http://ru.juridicas.unam.mx:80/xmlui/handle/123456789/38855> (Accessed: 8 September 2026).