

EL CUMPLIMIENTO DE LOS RESULTADOS DE LOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA ¿SON COMPETENCIA ELECTORAL? (PLEBISCITO, REFERÉNDUM, PRESUPUESTO PARTICIPATIVO, REVOCACIÓN DE MANDATO).

DAVID JIMÉNEZ HERNÁNDEZ.

I. INTRODUCCIÓN.

Este ensayo tiene como propósito analizar si los Tribunales Electorales cuentan con competencia para analizar la legalidad y constitucionalidad del cumplimiento de resultados de los distintos procesos de participación ciudadana. Para contestar a esta cuestión, en un primer punto, se delinearán las tres especies por las cuales se ejerce la forma de gobierno democrático; acto seguido, se desprenderán los mecanismos democráticos que se derivan de cada especie, así como los derechos ciudadanos vinculados a dichos mecanismos; en tercer lugar, se establecerá qué se entiende por cumplimiento de resultados en el contexto de los procedimientos de participación ciudadana, y, por último, se dará respuesta a la cuestión planteada, a través de un análisis de precedentes del TECDMX y del TEPJF.

II. ESPECIES DE DEMOCRACIA.

Las especies de democracia son las formas institucionales en las cuales se hace efectiva dicha forma de gobierno. En el orden local se distinguen tres: la democracia representativa, la democracia directa y la democracia participativa. Al respecto, la Constitución de la Ciudad de México establece que “el ejercicio del poder se organizará conforme a las figuras de **democracia directa, representativa y participativa**, con base en los principios de interés social, subsidiariedad, la proximidad gubernamental y el derecho a la buena administración”¹. Tal directiva es desarrollada por la Ley de Participación Ciudadana Capitalina, que justamente define cada una de las especies mencionadas:

- a) **Democracia representativa.** “Es aquella mediante la cual el 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”².
- b) **Democracia directa.** A través de esta especie democrática, “la ciudadanía puede pronunciarse, mediante determinados mecanismos en la formulación de las decisiones del poder público”³.

¹ Artículo 3, numeral 3, de la Constitución Local.

² Artículo 16 de la Ley de Participación.

³ Artículo 17 de la Ley de Participación.

- c) **Democracia participativa.** “Reconoce el derecho de la participación individual o colectiva de las personas que habitan la Ciudad de México, en sus diversas modalidades, ámbitos e instrumentos de manera autónoma y solidaria. La participación 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”⁴.

III. MECANISMOS DEMOCRÁTICOS.

El ejercicio de la democracia se materializa a través de distintos mecanismos que permiten la intervención activa de la ciudadanía en los asuntos públicos. En este sentido, existe una correspondencia entre la especie democrática y el mecanismo por el cual se hace efectiva.

- a) Así, se delimitó que una de las expresiones fundamentales de la **democracia** es la **representativa**, que se hace efectiva mediante los procesos electorales. A través del voto, la ciudadanía elige a sus representantes, quienes ocuparán cargos públicos de elección popular.

En el marco de la democracia representativa surgen los derechos político-electorales, que constituyen una categoría específica de derechos ciudadanos. La Constitución Federal, en su artículo 35, establece algunos de ellos, como el derecho a votar en elecciones (fracción I), el de postularse para ocupar cargos públicos en igualdad de condiciones (fracción II) y la posibilidad de asociarse libremente para intervenir en la vida política del país (fracción III).

Además, por el principio de interdependencia de los derechos humanos, en el ámbito electoral también se garantiza la protección de aquellos derechos fundamentales que resultan indispensables para el ejercicio de los derechos político-electorales, tales como los derechos de petición, acceso a la información, libertad de reunión y expresión, entre otros⁵.

- b) Por otro lado, la **democracia directa** permite que la ciudadanía participe sin intermediarios en la toma de decisiones sobre asuntos de interés general. Existen distintos instrumentos que hacen posible esta forma de participación, reconocidos tanto en la legislación federal como en la de cada entidad federativa.

En el orden federal, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece —en su artículo 35— diversos instrumentos de democracia directa,

⁴ Artículo 18 de la Ley de Participación.

⁵ Lo cual se desprende del texto de **jurisprudencia 36/2006** de título “**JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CUANDO SE ADUZCAN VIOLACIONES A DIVERSOS DERECHOS FUNDAMENTALES VINCULADOS CON LOS DERECHOS DE VOTAR, SER VOTADO, DE ASOCIACIÓN Y DE AFILIACIÓN**”. Disponible en: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 40 y 41.

al contemplar como derechos de la ciudadanía el de iniciar leyes (fracción VII); votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional o regional (fracción VIII); y participar en los procesos de revocación de mandato.

En el plano local se expande la lista de supuestos, pues la se contemplan como instrumentos: I. Iniciativa Ciudadana; II. Referéndum; III. Plebiscito; IV. Consulta Ciudadana; V. Consulta Popular; y VI. Revocación del Mandato.

- c) Finalmente, la **democracia participativa** se traduce en mecanismos diseñados para que la ciudadanía no solo elija a sus representantes, sino que también incida en la gestión pública a través de una labor continua. Esta especie lugar a derecho de participación ciudadana, que implican la intervención de la ciudadanía en los mecanismos participativos contemplados en la norma.

La Ley de Participación⁶ establece diversas herramientas para este propósito en concreto: I. Colaboración Ciudadana; II. Asamblea Ciudadana; III. Comisiones de Participación Comunitaria; IV. Organizaciones Ciudadanas; V. Coordinadora de Participación Comunitaria, y VI. Presupuesto Participativo. Además, se reconoce⁷ que el control y la evaluación de la función pública son parte esencial de esta modalidad democrática, lo que da lugar a instrumentos como la audiencia pública, la consulta pública, la rendición de cuentas, los observatorios ciudadanos y los recorridos barriales.

IV. CUMPLIMIENTO DE RESULTADOS EN PROCEDIMIENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

Los mecanismos democráticos antes citados requieren una implementación conjunta por parte de las autoridades electorales y de la ciudadanía. Para lograrlo, en cada caso, se instrumentan procesos electorales y procedimientos de participación ciudadana. Aunque las palabras “proceso” y “procedimiento” son coloquialmente usadas como sinónimos, en la normativa capitalina se introdujo una distinción. En efecto, el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México realiza una diferenciación entre los procesos electorales, contemplados en los artículos 356 a 361, y los procedimientos de participación ciudadana, regulados en los artículos 362 a 363, de acuerdo con lo argumentado por la Sala Regional del TEPJF con sede en la Ciudad de México en el juicio de clave **SCM-JDC-2336/2021**. Así, si bien ambos son mecanismos democráticos sujetos a los principios de este tipo, existen reglas particularizadas.

Ahora bien, la implementación ordenada de un proceso electoral o un procedimiento de participación ciudadana hace menester una división de las etapas que los componen. Esto brinda certeza a las personas participantes y a la

⁶ Artículo 7.

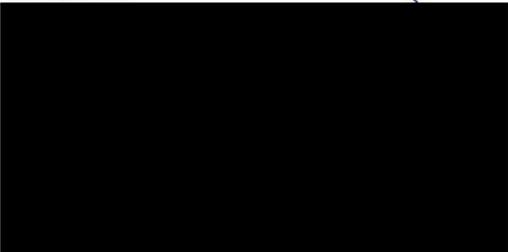
⁷ En el artículo 26, Apartado A, de la Constitución Local y el 17 de la Ley de Participación Ciudadana.

ciudadanía, en la medida en que delimita cada acto en un espacio temporal y hacia una orientación teleológica.

Aunque cada procedimiento de participación ciudadana tiene sus etapas, de manera ejemplificativa, se desglosan las de la Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo: mecanismo novedoso en la Ciudad de México que ha permitido una apertura democrática constante y comparativamente mayor. En este sentido, el artículo 120 de la Ley de Participación establece que el procedimiento para el ejercicio del presupuesto participativo será de la siguiente manera:

- a) *Emisión de la Convocatoria, por el IECM.*
- b) *Asamblea de diagnóstico y deliberación: En cada una de las Unidades Territoriales se dará cita la Asamblea Ciudadana correspondiente a fin de realizar un diagnóstico comunitario de sus necesidades y problemáticas.*
- c) *Registro de proyectos:*
- d) *Validación Técnica de los proyectos: El Órgano Dictaminador evaluará el cumplimiento de los requisitos de cada proyecto contemplando la viabilidad técnica, jurídica, ambiental y financiera, así como el impacto de beneficio comunitario y público.*
- e) *Día de la Consulta: Los proyectos dictaminados favorablemente serán sometidos a consulta de la ciudadanía, la cual podrá emitir su opinión sobre uno de los proyectos.*
- f) *Asamblea de información y selección: Posterior a la jornada electiva se convocará a una Asamblea Ciudadana en cada Unidad Territorial a fin de dar a conocer los proyectos ganadores, y se conformarán el Comité de Ejecución y el Comité de Vigilancia.*
- g) *Ejecución de proyectos: La ejecución de los proyectos seleccionados en cada Unidad Territorial, se realizarán en los términos de la presente Ley, por los Comités de Ejecución y el Comité de Vigilancia del presupuesto participativo de cada Unidad Territorial.*
- h) *Asambleas de Evaluación y Rendición de Cuentas: En cada Unidad Territorial se convocará a tantas Asambleas Ciudadanas como sea necesario, a fin de que sean dados a conocer de manera puntual informes de avance del proyecto y ejecución del gasto*

La fase más representativa del proceso democrático es justamente el día de la consulta, pues es cuando la ciudadanía emite un sufragio para optar por una de las opciones de proyectos para su Unidad Territorial. De hecho, es posible afirmar que la finalidad de las etapas antecedentes es generar las condiciones para una consulta ciudadana adecuada (con proyectos variados y viables propuestos por una ciudadanía motivada y participativa). Sin embargo, una vez que ocurre la consulta y se determina a un proyecto ganador, la orientación teleológica parece ser otra; ahora, la ciudadanía busca que el proyecto ganador pase del papel a los hechos y ejecutarlo. Así, ya no es una elección lo que se busca sino un **cumplimiento en los resultados**.



V. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ELECTORALES PARA CONOCER DE ASUNTOS VINCULADOS CON EL CUMPLIMIENTO DE RESULTADOS INDICADO.

Tómese el ejemplo representativo del presupuesto participativo en la Ciudad de México para contestar a la pregunta ¿los Tribunales Electorales son competentes para conocer asuntos vinculados con el cumplimiento de resultados en procedimientos de participación ciudadana?

La respuesta que otorgaron el TECDMX y la SRCDMX fue negativa. Así, por ejemplo, el acuerdo plenario emitido en el Juicio Electoral **TECDMX-JEL-066/2022** estableció que:

Toda vez que la controversia planteada no está enfocada a cuestionar o a reclamar el reconocimiento de resultados de una consulta ciudadana sobre presupuesto participativo, sino con la omisión de ejecutar los proyectos ganadores relativos al ejercicio 2020 y 2021, derivado de diversas irregularidades atribuidas a la Alcaldía y, por ende, constituye una controversia inmersa en la materia administrativa. De tal modo, la instancia competente para conocer y sancionar en materia de ejecución del presupuesto participativo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 128, fracción II de la Ley de Participación, es la Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México.

Dicha resolución fue confirmada por la SRCDMX al analizar el juicio de clave **SCM-JE-90/2022**, en el que la superioridad abonó al argumento del tribunal local al afirmar que:

Es importante aclarar a la actora, que no es correcta su visión en cuanto a que la incompetencia del Tribunal local para conocer de la presente impugnación viole su derecho de acceso a la justicia, puesto que no solo tiene a su disposición la vía sancionadora a la que el Tribunal local ya dio vista en su determinación, sino que contra los actos de las autoridades administrativas que generan un perjuicio a sus intereses en este tipo de asuntos, es posible acudir a la vía contenciosa-administrativa ante el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

Como puede observarse, el sistema de distribución de competencias es consistente con la orientación teleológica de esta última fase en la consulta del presupuesto participativo: ya no se busca a un Tribunal que tutele los derechos de participación ciudadana para elegir un proyecto ganador, sino que se busca una ejecución del recurso público adecuada y la tutela a esta prerrogativa. Así, no resulta competente un Tribunal Electoral, sino uno administrativo, que justamente analiza el correcto ejercicio del gasto público, entre otras cuestiones. Pese a ello, sostengo que la justicia electoral no debe otorgar una negativa *a priori*, sino que debe asegurarse que en las asambleas ciudadanas se garantizó el derecho de las personas a desempeñar sus cargos ciudadanos y sus derechos democráticos, sin que esto signifique una revisión de la implementación de un proyecto o el destino de un recurso público.

