

## Los retos de la activación de los mecanismos de democracia directa e instrumentos de democracia participativa.

*Gabriela Williams Salazar*

*Sumario: I. Introducción. II. Conceptualización de la democracia directa y participativa. III. Retos en la activación de los mecanismos de democracia directa e instrumentos de democracia participativa. IV. Conclusiones. V. Bibliografía*

### **I. Introducción.**

La representación política como parte del fenómeno de las democracias liberales, conlleva una serie de problemáticas relacionadas con la desafección de la ciudadanía por los asuntos públicos y la desconfianza en los partidos políticos, debido a la falta de soluciones reales ajustadas a las necesidades de la ciudadanía, por lo que la democracia participativa busca responder estas demandas al ajustarse a la demanda ciudadana de ser escuchada y tomada en cuenta en los procesos de políticas públicas.

En este sentido, es que la democracia directa y la participativa, se distinguen conceptualmente en la forma de involucramiento por parte de la ciudadanía, pues los mecanismos de democracia directa son aquellos que permiten decidir sobre cuestiones específicas en las urnas, al ejercer su soberanía en actos de gobierno, teniendo como finalidad que la toma de decisiones sea de manera directa y colectiva mediante el ejercicio del sufragio. Mientras que la democracia participativa, no necesariamente traslada a la ciudadanía a las urnas, pues existen otros medios de consulta o de involucramiento cívico deliberativo que les permite el diálogo e intercambio de ideas, como son foros deliberativos o audiencias públicas.

En nuestro país existen antecedentes relacionados con las experiencias de los mecanismos de democracia directa y participativos, desde la independencia y a hasta la promulgación de la Constitución de 1917; empero, a partir de una serie de reformas que comienzan en 2012, se abre la posibilidad para que la ciudadanía presente iniciativas de ley y se amplían los canales de participación; en la posterior reforma político-electoral de 2014, se establecen las bases constitucionales y legales de la iniciativa ciudadana y la consulta popular; y, finalmente en 2019, se incorpora la revocación de mandato como parte del abanico de prerrogativas ciudadanas que refuerzan la participación política de la ciudadanía.

No obstante, en la actualidad dentro del ámbito local los mecanismos de democracia directa y participativa adquieren mayor relevancia, con lo que surgen diversos problemas jurídicos para activar estos mecanismos e instrumentos, para lo que la justicia electoral sienta las bases para para salvaguardar la constitucionalidad y la

legalidad de los actos que se acontecen en cada una de las etapas de los procesos derivados de estos ejercicios.

Por lo que es necesario examinar los impactos y desafíos legales que presentan estos mecanismos y cómo influyen en la estructura de la democracia local y nacional. Dichos mecanismos no solo permiten una mayor representatividad y participación ciudadana, sino que también plantean interrogantes sobre la interpretación y aplicación de las normas electorales. A través de un análisis exhaustivo, se puede identificar cómo se ha evolucionado en la implementación de estos mecanismos y cuáles son los retos pendientes para garantizar el ejercicio pleno de los derechos político-electorales.

## **II. Conceptualización de la democracia directa y participativa**

A partir de la revisión de la democracia representativa surgen nuevos paradigmas que explican la necesidad de integrar a la ciudadanía en la toma de decisiones, lo cual ha impregnado el discurso político de las democracias modernas, por lo que resulta necesario, explorar sobre las principales premisas de los tipos de democracia que permiten a la sociedad tener un rol más activo en la hechura de políticas públicas, integrándola al debate público mediante la deliberación, o mediante el sufragio.

En este contexto, es fundamental considerar los mecanismos de democracia directa y participativa como herramientas que amplían el espectro de participación ciudadana y fortalecen la legitimidad de los procesos democráticos. Estos mecanismos incluyen referendos, plebiscitos, iniciativas populares y consultas ciudadanas.

Así bien, los derechos políticos electorales evolucionan en su ejercicio y posterior interpretación al trascender a la designación las personas que representarán a la ciudadanía y tomarán decisiones, para también incidir en la formación cívica de la ciudadanía al accionar los mecanismos de participación directa. En este sentido la Carta Democrática Interamericana reconoce que la democracia representativa es indispensable para la estabilidad y la paz en la región, siendo que el carácter participativo en diversos ámbitos de la vida pública contribuye al fortalecimiento de los valores democráticos.

Y es que resulta un error, el tratar de acotar la definición de sufragio de manera estricta, en la que sólo se debe tutelar este derecho en los procesos resultantes de las elecciones constitucionales para elegir representantes, por lo que es necesario incorporar otros elementos a esta definición para analizarla en un sentido amplio, a fin de tutelar los derechos que se ejercen en los ejercicios de democracia directa y en su caso los de la democracia participativa.

De acuerdo con Altman (2005), los mecanismos de democracia directa requieren necesariamente del ejercicio del sufragio universal y directo, además de una

participación colectiva en la adopción de decisiones vinculantes o en los casos en los que se le consulte para emitir su opinión en torno a un tema específico a partir del ejercicio del voto. Los cuales pueden ser accionados por los poderes políticos formales (desde arriba) o por la ciudadanía (desde abajo).

Los mecanismos de democracia directa que permiten recoger la voluntad ciudadana en las decisiones o actos de los poderes públicos incluyen el plebiscito, el referéndum, la iniciativa ciudadana y la consulta popular. Según Mariñez Navarro, en lo que respecta al plebiscito se puede definir que es la consulta a la ciudadanía sobre el rechazo o la aprobación de actos y decisiones del poder ejecutivo; mientras que el referéndum es aquella consulta sobre leyes o decretos del poder legislativo que pretende derogar o abrogar normas relativas. En el caso de la iniciativa ciudadana, se reconoce el derecho de la ciudadanía para iniciar leyes, en tanto la consulta popular es votar en torno a temáticas de trascendencia nacional; y por cuanto hace a la revocación de mandato es la posibilidad de la ciudadanía en ejercicio de su soberanía puede terminar el ejercicio del cargo de una persona electa.

En este orden de ideas, para diferenciar propiamente a la democracia directa y a la representativa, ya que ambas requieren de la participación de la ciudadanía y ambas se encuentran interrelacionadas; se entiende que la democracia participativa, nace precisamente del término “participación” que incorpora a aquellos sectores que tradicionalmente no están representados en la democracia, y determina que los individuos e instituciones no deben ser considerados de manera separada, pues la democracia es más que las instancias representativas a nivel nacional, ya que se ubica en otros ámbitos para lograr insertar el entrenamiento social necesario a fin de que se desarrollen las actitudes individuales y las cualidades psicológicas (Pateman, 2012).

En este sentido, el instrumento por excelencia es el Presupuesto Participativo es una forma de democracia participativa, es decir una combinación de elementos de democracia directa o semidirecta con la democracia representativa, pues se determina el ejercicio de los presupuestos públicos a partir de un ejercicio directo del sufragio.

Empero en algunos textos constitucionales o legales se incluye al presupuesto participativo como una modalidad de participación ciudadana, es el caso de algunas legislaturas estatales que han definido mecanismos para democracia directa y los respectivas a instrumentos de democracia participativa; en los que se encuentran definiciones encontradas y en los que en se genera confusión entre la naturaleza jurídica de cada instrumento; sin embargo, existen casos como el de la Ciudad de México que tiene bien diferenciados cada tipo de mecanismos e instrumentos, según el tipo de democracia.

### **III. Retos en la activación de los mecanismos de democracia directa e instrumentos de democracia participativa.**

En la práctica, los primeros precedentes de los que conoció la jurisdicción electoral se suscitaron entre 2002 y 2003 en el cual se determinó la competencia en materia electoral para conocer las controversias emanadas de los procesos de democracia directa, esto en relación con la controversia suscitada del proceso plebiscitario para la construcción de los segundos pisos de Viaducto y Periférico (SUP-JRC-118/2002). Lo que permitió establecer que los procesos de democracia directa quedan comprendidos en la materia electoral por ser éstos complementarios de la democracia representativa, superando el criterio de que el plebiscito constituía un acto administrativo.

A partir de una interpretación conforme, se resolvió que todos los actos electorales deben estar sujetos a la constitucionalidad y legalidad, siendo que en los procesos de participación de democracia directa, la ciudadanía ejerce la soberanía popular en los actos de gobierno, los cuales también constituyen materia electoral; de tal suerte que el inicio, desarrollo y resultado de estos procesos, están sujetos a un control constitucional a partir del sistema de medios de impugnación<sup>1</sup>.

En una posterior interpretación, se estableció que la vía para impugnar la afectación a los derechos político-electorales de la ciudadanía reconocida en las legislaciones para participar en estos mecanismos es el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. A excepción de la revocación de mandato, en el que la ciudadanía sólo tiene interés jurídico o legítimo para impugnar los actos relacionados con la etapa de recolección y verificación de firmas cuando es la parte promotora<sup>2</sup>

En este sentido, el cumplimiento de los requisitos y plazos que revisten los mecanismos de democracia directa, son esencialmente electorales, pues la autoridad administrativa electoral es la encargada de realizar la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados.

Al respecto, encontramos que, en la activación de los mecanismos de democracia directa, aún existen desafíos importantes respecto del conocimiento y alcances de por parte de la ciudadanía y autoridades; aunque están bien delimitadas en la normativa, existen casos que urgen interpretaciones como es el cumplimiento de los requisitos materiales de procedencia requeridos para activarlos, como es la materia por la que se puede realizar una consulta a la ciudadanía (SUP-REC-378/2019). Como ejemplo de esto, se encuentra el Plebiscito del Agua, en Baja California, en el que la justicia electoral permitió delimitar claramente la imposibilidad de la consulta derivado de que se trataba de propiedad privada aunque los recursos para la utilización eran de carácter público.

Los efectos como resultado de accionar la iniciativa ciudadana, también han sido objeto de tutela judicial, como la omisión de las Comisiones Unidas de Puntos

Constitucionales y Estudios Legislativos del Senado de convocar a los ciudadanos firmantes para exponer el contenido de la propuesta, debido a que el proceso de dictaminación incluye a la personas firmantes SUP-JDC-1145/2019.

Sin embargo estas son parte de un proceso legislativo inconcluso, pues en el caso de la iniciativa ciudadana este termina con la emisión del dictamen correspondiente, lo que vulnera el derecho de la ciudadanía de iniciar leyes y por ende de participar en los asuntos públicos a través de mecanismos de democracia directa

A diferencia de lo que sucede en los mecanismos de participación ciudadana que implican una serie de etapas, que en primer lugar son deliberativas para resolver cuáles son los proyectos que se someterán a votación, en un segundo momento se someten a votación aquellos proyectos lo que constituye materia electoral y, un tercer momento que es la asignación y el ejercicio de los recursos públicos.

Ahora bien, existen precedentes relacionados con la realización de consultas indígenas vinculatorias para autoridades estatales y municipales, en las que se ordenó la emisión de reglas para la administración directa de recursos como parte de una acción declarativa del reconocimiento de las comunidades; sin embargo, en reiteradas ocasiones al realizar la consulta se pretendió que la jurisdicción electoral conociera del otorgamiento de recursos públicos, lo cual escapa de la materia electoral pues esas cuestiones son propias del derecho administrativo o el fiscal (SX-JE-49/2018).

Lo anterior cobra relevancia en el ámbito de la ejecución de los resultados del presupuesto participativo, pues esto implica la administración del presupuesto público, que a todas luces excede la materia electoral; cabe mencionar que el instrumento del Presupuesto Participativo, pretende la inclusión de la sociedad civil en la hechura de políticas públicas, concretamente en la utilización del recurso público que tiene como objetivo empoderar a la ciudadanía mediante la propuesta de soluciones a las necesidades de una comunidad, a la vez que fomenta la corresponsabilidad del gobierno y la sociedad, así como los principios de transparencia y rendición de cuentas.

#### ***IV. Conclusiones***

En este contexto, es fundamental comprender que la implementación de mecanismos de democracia participativa y directa requiere una comprensión clara y diferenciada de sus conceptos y aplicaciones. Los objetivos y procedimientos varían significativamente, y es crucial que las legislaturas y autoridades locales establezcan marcos normativos precisos que faciliten la participación ciudadana sin generar ambigüedades ni confusiones legales. Estos marcos deben contemplar no solo la correcta ejecución de los mecanismos, sino también la protección de los derechos de los ciudadanos en cada etapa del proceso democrático, asegurando así una representación efectiva y legítima.

Respecto del Presupuesto Participativo, algunas experiencias a nivel mundial del PP no han sido del todo exitosas, debido a la falta voluntad política de los alcaldes, déficit de personal capacitado, captura de recursos públicos por liderazgos locales, exceso de tecnicismos, dando como efecto que los proyectos a consulta sean más cercanos a la agenda del alcalde que de la ciudadanía (Montecinos, 2009), lo cual aleja cada vez más a la ciudadanía de los asuntos públicos.

Además urge reconocer el carácter ciudadano que adquieren estos mecanismos, ya que es la misma movilización ciudadana la que ha permitido que los resultados de los ejercicios de democracia directa aun no siendo vinculantes se respeten, tal es el caso de la consulta ciudadana impulsada por los Comités Ciudadanos de la Roma-Condesa sobre la realización del proyecto “Corredor Cultural Chapultepec-Zona Rosa” (IECM, 2015), que a pesar de que la legislación vigente sólo consideraba a los resultados como elementos de juicio, la autoridad responsable determinó respetar los mismos.

## Referencias.

- Altman, David (2005) Democracia Directa en el Continente Americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana? Política y Gobierno, vol. XII, Núm 2, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., México. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/603/60312201.pdf>
- Lucio López, Pedro (2021) *Análisis Comparativo sobre la regulación de los mecanismos de participación ciudadana de la democracia directa en las 32 entidades federativas de México*. Mecanismos de participación ciudadana en México: problemas, avances y aprendizajes. P.p 63-94, Comisión Estatal Electoral Nuevo León. Disponible en: <https://portalanterior.ieepcnl.mx/archivos/20210908/MecanismosdeParticipacionCiudadana.pdf>
- Montecinos, Egon (2009) El presupuesto participativo en América Latina ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa? Reforma y Democracia. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Núm 44. Junio 2009. Venezuela. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533675005.pdf>
- Pateman, Carole (2012) *Participatory Democracy Revisited*. Perspectives on Politics. 10, p-p 7-19. Disponible en: DOI: <https://doi.org/10.1017/S1537592711004877>
- Carta Democrática Interamericana. 11 de septiembre de 2001. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/documentos-basicos/carta-democratica-interamericana.pdf>
- Instituto Electoral de la Ciudad de México. ACU-611-15. Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, por el que se aprueba y se expide la Convocatoria a la ciudadanía del Distrito Federal con credencial para votar vigente con domicilio en la Colonia Cuahutémoc, a participar en la Consulta Ciudadana sobre la aprobación o rechazo de la realización del proyecto “Corredor Cultural Chapultepec- Zona Rosa” emitida por el Consejo Ciudadano Delegacional en dicha demarcación territorial y los Comités Ciudadanos de las Colonias Condesa, Roma Norte I, II y III. Disponible en:

<https://www.iecm.mx/participacionciudadana/consultas-ciudadanas-en-la-ciudad-de-mexico/consulta-del-corredor-cultural-chapultepec-zona-rosa-2015/>

- Tesis XVIII/2003. PLEBISCITO Y OTROS INSTRUMENTOS DE DEMOCRACIA DIRECTA. PROCEDE SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL.
- Tesis XVII/2003—No vigente por acuerdo general. PLEBSCITO. ES UN ACTO ADMINISTRATIVO Y POR ENDE SE RIGE POR LAS NULIDADES DE ESA MATERIA (legislación del Distrito Federal)
- Jurisprudencia 11/2022. REVOCACIÓN DE MANDATO. POR REGLA GENERAL, LA CIUDADANÍA CARECE DE INTERÉS JURÍDICO O LEGÍTIMO PARA CONTROVERTIR LOS ACTOS CORRESPONDIENTES A LA ETAPA DE ORGANIZACIÓN DE LA CONSULTA.
- SUP-JRC-118/2002
- SX-JE-49/2018