

HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

COMISIÓN DE JUSTICIA

COMISIÓN DE COORDINACIÓN POLÍTICA

ENSAYO TITULADO: EFECTOS DE LOS RESULTADOS DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MÉXICO. SU EXIGIBILIDAD ANTE LA JURISDICCIÓN ELECTORAL.

**PRESENTA: DANIEL ULICES PERALTA
JORGE.**

INTRODUCCIÓN

En las democracias modernas la ciudadanía elige a sus representantes populares a través del voto, lo cual es una regla general, pero, además, pueden y hasta deben participar en los temas públicos y políticos de los gobiernos, así como lo relacionado a la evaluación de las administraciones de los servidores públicos electos popularmente, entre otros, ello con el objeto de garantizar la incidencia social de forma activa en la vida pública y política de nuestro país.

En México, los mecanismos de participación ciudadana, consistentes en foros y/o consultas populares para la integración del Plan Nacional de Desarrollo, se contemplaron desde el año 2013, ello para la organización del estado en la planeación democrática, en términos del artículo 26 de la Constitución General; otro lado, también el texto constitucional en el numeral 9 apartado C del artículo 41, considera una cláusula de apertura para la implementación de los mecanismos de participación ciudadana de corte político-electoral, es decir, vinculado con el voto pasivo.

En este sentido, el desarrollo del presente ensayo se enmarca dentro en la temática 3 numeral 6 de la base TERCERA de la Convocatoria para el proceso de designación de las magistraturas electorales locales, publicada el cinco de marzo del año en curso por el Senado de la República, del tenor siguiente: *el cumplimiento de los resultados de los procesos de participación ciudadana ¿son competencia electoral? (plebiscito, referéndum, presupuesto participativo, revocación de mandato).*

De tal suerte que, decidimos titular a este trabajo en los siguientes términos: ***EFFECTOS DE LOS RESULTADOS DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MÉXICO. SU EXIGIBILIDAD ANTE LA JURISDICCIÓN ELECTORAL.***

Al respecto, la problemática a dilucidar en el ensayo se circunscribe en determinar si los resultados de los procesos efectuados en los mecanismos de participación ciudadana relativos a: *plebiscito, referéndum, presupuesto participativo y revocación de mandato*, pueden hacerse exigible y/o demandado su cumplimiento ante los Tribunales Electorales, asimismo, se puede controvertir la implementación y/o desarrollo del proceso derivado de que se encuentran involucrados derechos salvaguardados en el artículo 35 de la Constitución General.

En efecto, la hipótesis con la que trabajaremos es la que sugiere la competencia de la jurisdicción electoral, ello a petición de parte, con base en los intereses colectivos de la ciudadanía para exigir el cumplimiento en el caso de omisión o negativa de acción por parte de aquella autoridad facultada en hacer efectivo el resultado derivado de un mecanismo de participación ciudadana o en el caso de resistencia para dejar el cargo, asimismo, la parte que resienta el acto privativo como efecto de estos resultados, también tendrán a salvo su derecho de defensa para accionarlo ante la jurisdicción electoral, además, se puede controvertir

el proceso y/o su implementación sí se afecta el derecho de participación de la sociedad en tales mecanismos.

Ante estas circunstancias, el trabajo desarrollara de manera descriptiva y sintetizada los diversos procesos en los mecanismos de participación ciudadana relativos a: *plebiscito, referéndum, presupuesto participativo y revocación de mandato*, ello de manera individual, para que posteriormente de forma discursiva se efectúe un análisis sobre las implicaciones en la participación de dichos procesos de la jurisdicción electoral, finalmente se expondrá una conclusión de este planteamiento.

DESARROLLO

La activa participación de la ciudadanía en los asuntos y las decisiones públicas es fundamental en una democracia. Sin duda, el voto es el mecanismo más conocido de participación; sin embargo, en una sociedad democrática la ciudadanía puede involucrarse en los asuntos públicos más allá de las elecciones. Por esta razón, la incorporación de mecanismos de participación ciudadana adicionales al sufragio adquiere relevancia (Bravo 2014).

Así, conceptualmente los mecanismos de participación ciudadana (MPC) son aquellos instrumentos políticos o vías de acceso con que cuenta la ciudadanía para ejercer influencia y control sobre las decisiones trascendentes de su gobierno, es decir, ser parte activa de la vida pública y de las decisiones políticas de la nación.

En este sentido, el artículo 21.1., de la Declaración Universal de Derechos Humanos, establece que, *toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, **directamente** o por medio de representantes libremente escogidos*; por su parte, el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, señala que, *todos los ciudadanos gozarán [...] de los siguientes derechos: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, **directamente** o por medio de representantes libremente elegidos*; asimismo, el artículo 23.1., de la Convención Americana sobre Derechos Humanos indica que, *todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, **directamente** o por medio de representantes libremente elegidos*.

Por su parte en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución General) establece en su artículo 35 que, *son derechos de la ciudadanía: VII. Iniciar leyes VIII. Votar en las **consultas populares** sobre temas de trascendencia nacional o regional. IX. Participar en los procesos de **revocación de mandato***.

Ahora bien, a continuación de manera sintética se especifica cada uno de los mecanismos de participación ciudadana, así como sus etapas o fases para su implementación y los efectos o competencia de las autoridades electorales, a saber:

MECANISMO (MPC)	¿A QUÉ SE REFIERE?	FASES O ETAPAS	IMPUGNACIÓN Y/O CONOCIMIENTO DE LA JURISDICCIÓN ELECTORAL
-----------------	--------------------	----------------	---

Plebiscito.	Es el instrumento por medio del cual, la ciudadanía al ser consultada decide aprobar o rechazar acciones o decisiones administrativas de la competencia del Poder Ejecutivo Estatal, de los Ayuntamientos y Concejos Municipales, calificadas como trascendentales para la vida pública ¹ .	Con base en la Ley Número 669 de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, se prevé el siguiente proceso: ² I. Previa: 1. Solicitud. 2. Recabar apoyo del 0.2% de la lista nominal de personas que apoyen el mecanismo. 3. Verificación y autenticación del apoyo ciudadano.	El Tribunal Electoral del Estado de Guerrero será competente para conocer y resolver las controversias que se susciten con motivo de la implementación de los procesos de plebiscito, referéndum, consulta popular guerrerense, revocación de mandato, así como la verificación y autenticación de firmas en la Iniciativa Ciudadana ³ .
Referéndum.	Es el instrumento por medio del cual, la ciudadanía, al ser consultada, decide aprobar o rechazar la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes propias de la competencia del Congreso del Estado, así como de los reglamentos y decretos expedidos por el Poder Ejecutivo Estatal, calificadas como trascendentales para la vida pública ⁴ .	II. De preparación: 4. Admisión. 5. Emisión de la convocatoria. 6. Campaña de difusión. III. De la Jornada de Consulta a la Ciudadanía; y 7. Inicio. 8. Escrutinio y cómputo de opiniones. 9. Clausura. V. De los resultados, declaración de validez y efectos. Serán vinculatorios el MPC con base en el principio mayoritario siempre y cuando la participación ciudadana sea de por lo menos del 10% de la lista nominal de electores estatal o municipal. Por su parte será indicativo u opcional para la autoridad correspondiente si la participación ciudadana no alcanza el 10%.	
Presupuesto participativo.	Es el mecanismo mediante el cual, la ciudadanía organizada por medio de asambleas generales en localidades, comunidades, delegaciones municipales, colonias, barrios y asentamientos humanos en los municipios del Estado de Guerrero, eligen y definen los proyectos, realización de obras o ejecución de programas a cargo del presupuesto de egresos (3%) municipal en esta modalidad, bajo la administración, ejecución y responsabilidad de las autoridades municipales correspondientes.	Los Ayuntamientos y los Concejos Municipales deberán expedir su Reglamento en materia de Presupuesto Participativo, sin contravenir las disposiciones previstas en esta Ley. El reglamento deberá prever un procedimiento que garantice la representación de la ciudadanía de las localidades y colonias del municipio, que considere para la aprobación del proyecto. ⁵	La normatividad estatal no prevé disposición que dote de competencia y jurisdicción el Tribunal Electoral del Estado.
Revocación de mandato.	Es el instrumento de participación solicitado por la ciudadanía para determinar la conclusión anticipada en el desempeño del cargo de la persona titular de la Presidencia de la República, a partir de la pérdida de la confianza ⁶ , lo anterior, también será aplicado para la persona titular del poder ejecutivo de cada entidad federativa. En ese sentido en el estado de Guerrero, es el instrumento por medio del cual la ciudadanía, al ser consultada, ejerce su soberanía para determinar la conclusión anticipada en el desempeño del cargo de la persona que ostente la titularidad del Poder Ejecutivo Estatal, o en su caso, para avalar su continuidad. ⁷	Con base en la Ley Número 669 de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, se prevé el siguiente proceso: I. Fase previa: 1. Aviso de intención. 2. Solicitud. 3. Recabar apoyo del 10% de la lista nominal de electores estatal con personas que apoyen el mecanismo. 4. Inicio del proceso. 5. Verificación y autenticación del apoyo ciudadano. II. De preparación: 4. Admisión. 5. Emisión de la convocatoria. 6. Campaña de difusión del IEPCGRO. III. De la jornada de renovación de mandato; y 7. Inicio. 8. Escrutinio y cómputo. V. De los resultados, declaración de validez y efectos. El resultado del proceso de consulta de la Revocación de Mandato tendrá únicamente efectos vinculantes cuando la participación ciudadana corresponda como mínimo al 40% de la lista nominal de electores del Estado, y las opiniones a favor de la revocación con base en el principio mayoritario. y cuando la participación ciudadana sea de por lo menos del 10% de la lista nominal de electores estatal o municipal. Por su parte será indicativo u opcional para la autoridad correspondiente si la participación ciudadana no alcanza el 10%.	El Tribunal Electoral del Estado de Guerrero será competente para conocer y resolver las controversias que se susciten con motivo de la implementación de los procesos de plebiscito, referéndum, consulta popular guerrerense, revocación de mandato, así como la verificación y autenticación de firmas en la Iniciativa Ciudadana ⁸ . En términos de la Ley General de Revocación de Mandato precisa que, (...) Cuando la declaratoria de validez que emita el Tribunal Electoral indique que la participación total de la ciudadanía en el proceso de revocación de mandato fue, al menos, del cuarenta por ciento de las personas inscritas en la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio para la persona titular de la Presidencia de la República. El Tribunal Electoral notificará de inmediato los resultados del proceso de revocación de mandato al titular de la Presidencia de la República, al Congreso de la Unión, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y al Instituto, para los efectos constitucionales correspondientes.
Consultas populares.	Es el instrumento de participación por el cual la ciudadanía, a través de la emisión del voto libre, secreto, directo, personal e intransferible, toman parte de las decisiones de los poderes públicos respecto de uno o varios temas de trascendencia nacional o regional competencia de la Federación ⁹ . Así, la consulta popular guerrerense es el instrumento por medio del cual la ciudadanía, opina respecto de temas trascendentales que contribuyan al mejoramiento social, tomando parte de las decisiones de los poderes públicos en los ámbitos administrativo estatal, regional o municipal ¹⁰ .	Con base en la Ley Número 669 de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, se prevé el siguiente proceso: I. Previa: 1. Solicitud. 2. Recabar apoyo del 0.2% de la lista nominal de personas que apoyen el mecanismo. 3. Verificación y autenticación del apoyo ciudadano. II. De preparación: 4. Admisión. 5. Emisión de la convocatoria. 6. Campaña de difusión. III. De la Jornada de Consulta a la Ciudadanía; y 7. Inicio. 8. Escrutinio y cómputo de opiniones. 9. Clausura. V. De los resultados, declaración de validez y efectos. Serán vinculatorios el MPC con base en el principio mayoritario siempre y cuando la participación ciudadana sea de por lo menos del 10% de la lista nominal de electores estatal o municipal. Por su parte será indicativo u opcional para la autoridad correspondiente si la participación ciudadana no alcanza el 10%.	

De la tabla anterior, podemos concluir que se comprueba la hipótesis planteada inicialmente, es decir, que los efectos derivados de los resultados en los procesos efectuados en el *plebiscito*, *referéndum* y *revocación de mandato* (así como *consultas populares*), pueden hacerse exigible y/o demandar el cumplimiento de los efectos de tales mecanismos de democracia directa.

¹ En términos del artículo 11 de la Ley Número 669 de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, consultable en el siguiente enlace: <https://congresogro.gob.mx/legislacion/leyes-ordinarias.php>.

² En términos del artículo 89 de la Ley citada.

³ En términos del artículo 144 de la Ley citada.

⁴ Artículo 17 de la Ley citada.

⁵ En términos del artículo 46 de la Ley citada.

⁶ En términos del artículo 6 de la Ley Federal de Revocación de Mandato.

⁷ En términos del artículo tercero y sexto transitorio de la reforma constitucional de 20 de diciembre de 2019.

⁸ En términos del artículo 131 de la Ley citada.

⁹ En términos del artículo 144 de la Ley citada.

¹⁰ En términos del artículo 4 de la Ley Federal de Consulta Popular.

¹¹ En términos del artículo 21 de la Ley Número 669 de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero.

Ello, con base en que, tales procesos de democracia directa se encuentran íntimamente ligados con el derecho al voto en su vertiente activa de las personas participantes y que los mismos devienen de procesos democráticos con el objeto de consultar a la ciudadanía mediante una jornada, con lo cual se surte la competencia de la materia electoral.

En este sentido, como todo en el mundo jurídico, existen circunstancias particulares, competenciales y de ámbito de aplicación de estos mecanismos de participación ciudadana, por lo que a continuación se hará una diferenciación a la luz de federalismo judicial¹², a saber:

MECANISMO (MPC)	TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN (TEPJF)	TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE GUERRERO (TEEGRO)
Plebiscito.	Este instrumento no se encuentra contemplado para efectuarse en el ámbito federal, por tanto, el TEPJF sí puede conocer de lo relacionado con el proceso democrático llevado a cabo con tal instrumento ¹³ , pero únicamente como una instancia de alzada para evaluar la actuación en las sentencias emitidas por los Tribunales Electorales locales, sobre este MPC en sede estatal.	El Tribunal Electoral del Estado de Guerrero será competente por así preverlo la Ley Número 669 de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, para conocer y resolver las controversias que se susciten con motivo de la implementación de los procesos de plebiscito, referéndum, consulta popular guerrerense, revocación de mandato, así como la verificación y autenticación de firmas en la Iniciativa Ciudadana. Estos conflictos podrán dirimir a través del Recurso de apelación y del Juicio de inconformidad, con base en la Ley de medios de impugnación local.
Referéndum.	Este instrumento no se encuentra contemplado para efectuarse en este ámbito federal, por tanto, el TEPJF sí puede conocer de lo relacionado con el proceso democrático llevado a cabo con tal instrumento, pero únicamente como una instancia de alzada para evaluar la actuación en las sentencias emitidas por los Tribunales Electorales locales, sobre este MPC en sede estatal.	
Presupuesto participativo.	Este instrumento no se encuentra contemplado para efectuarse en este ámbito federal, por tanto, el TEPJF sí puede conocer de lo relacionado con el proceso democrático llevado a cabo con tal instrumento, como una instancia de alzada para evaluar la actuación en las sentencias emitidas por los Tribunales Electorales locales, sobre este MPC en sede estatal ¹⁴ .	La normatividad estatal no prevé disposición que dote de competencia y jurisdicción al Tribunal Electoral del Estado.
Revocación de mandato.	Con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI; 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución General; así como en el 63 de la Ley Federal de Consulta Popular, el TEPJF es competente por así preverlo la Ley citada, con relación a los resultados de la verificación del porcentaje obtenido y del resultado de la consulta, cuando se alega tanto la afectación a su derecho a votar en la consulta, como irregularidades en la organización. Asimismo, el TEPJF conocerá de lo relacionado con el proceso democrático llevado a cabo con tal instrumento como una instancia de alzada para evaluar la actuación en las sentencias emitidas por los Tribunales Electorales locales, sobre este MPC en sede estatal.	El Tribunal Electoral del Estado de Guerrero será competente por así preverlo la Ley Número 669 de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, para conocer y resolver las controversias que se susciten con motivo de la implementación de los procesos de plebiscito, referéndum, consulta popular guerrerense, revocación de mandato, así como la verificación y autenticación de firmas en la Iniciativa Ciudadana. Estos conflictos podrán dirimir a través del Recurso de apelación y del Juicio de inconformidad, con base en la Ley de medios de impugnación local.
Consultas populares.	En términos del artículo 35 de la Constitución General establece que le corresponde a la Sala Superior realizar el cómputo final del proceso de revocación de mandato y, en su caso, emitir la declaratoria de revocación. Esto, una vez resueltos los medios de impugnación interpuestos en contra de los resultados que, en su momento, emita el INE. Asimismo, el TEPJF conocerá de lo relacionado con el proceso democrático llevado a cabo con tal instrumento como una instancia de alzada para evaluar la actuación en las sentencias emitidas por los Tribunales Electorales locales, sobre este MPC en sede estatal.	

En este sentido, pudiese generarse alguna duda sobre si el proceso que desarrolla el presupuesto participativo es de competencia electoral en virtud de que no hay una norma expresa que así lo manifieste, al menos no en el estado de Guerrero, máxime que el emisor de la convocatoria para este tipo de mecanismos es el Ayuntamiento que corresponda, no así el Instituto electoral local.

Sin embargo, se insiste que lo que genera la competencia de la jurisdiccional electoral, es la materia que envuelve al mecanismo de participación ciudadana en cuestión, que si bien es un ejemplo de democracia deliberativa, al constituirse en asambleas comunitarias y con base en el diálogo horizontal con las autoridades estatales para lograr consensos sobre prioridades en la inversión de cierto presupuesto público cierto es también, que los interés colectivos de tales ciudadanos se dan a la luz del derecho de acción democrática y participar directamente en asuntos públicos de dirección o gestión gubernamental, ello con

¹² Ver la jurisprudencia 15/2014 de rubro "FEDERALISMO JUDICIAL. SE GARANTIZA A TRAVÉS DEL REENCAUZAMIENTO DE ASUNTOS A LA AUTORIDAD LOCAL COMPETENTE AUN CUANDO NO ESTÉ PREVISTA UNA VÍA O MEDIO DE IMPUGNACIÓN ESPECÍFICO PARA IMPUGNAR EL ACTO RECLAMADO" y la Jurisprudencia 1/2021 "COMPETENCIA. REGLAS PARA LA REMISIÓN DE ASUNTOS A LA SALA REGIONAL, INSTANCIA PARTIDISTA O TRIBUNAL LOCAL COMPETENTE ATENDIENDO A SI SE SOLICITA O NO EL SALTO DE INSTANCIA (PER SALTUM)".

¹³ Ver la jurisprudencia 40/2010, de rubro "REFERÉNDUM Y PLEBISCITO. LOS ACTOS RELACIONADOS SON IMPUGNABLES MEDIANTE EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO".

¹⁴ Consultable en el expediente con clave SCM-JDC-184/2022.

base en el artículo 21.1., de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 35 de la Constitución General.

CONCLUSIÓN

Es incuestionable que, tanto por interpretación constitucional y convencional como por mandato legal o reglamentario, los tribunales electorales tienen plena competencia para resolver las controversias, así como la exigibilidad del cumplimiento de los efectos por motivo de los procesos de plebiscito, referéndum, presupuesto participativo y revocación de mandato (y consulta popular), ello con base en los intereses colectivos de la ciudadanía de participar en la vida pública y de interés general.

Pues, en su caso puede darse el supuesto de incumplimiento, omisión o negativa de acción por parte de aquella autoridad facultada en hacer efectivo el efecto del resultado derivado de un mecanismo de participación ciudadana o la resistencia de la persona a quien recaen las consecuencias, asimismo, la parte que resienta el acto privativo como efecto de estos resultados, también tendrán a salvo su derecho de defensa para accionarlo ante la jurisdicción electoral y finalmente, se puede controvertir el proceso y/o su implementación sí se afecta el derecho de participación de la sociedad en tales mecanismos.

Con lo anterior se garantiza el acceso a la justicia y a su tutela efectiva, lo que constituye un derecho fundamental previsto en el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución General, así como en los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, dispositivos que garantizan, con determinados requisitos, que toda persona pueda acceder a tribunales independientes e imparciales, a fin de que se respeten y hagan valer sus derechos y para que los propios órganos encargados de impartir justicia resuelvan sin obstáculos las controversias sometidas a su consideración, de manera pronta, eficaz y en los plazos establecidos por la ley; así como, el derecho de defensa es un derecho fundamental previsto en el artículo 20, Apartado B, fracción VIII de la Constitución General, el cual debe salvaguardarse en cualquier procedimiento jurisdiccional o administrativo, al ser parte del debido proceso y requisito de validez de este.

SUSTENTANTE DE LA PROPUESTA

DANIEL UZCÉS PERALTA JORGE