

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

I. Introducción

La participación ciudadana es la base fundamental de la democracia, ya que permite a la sociedad ser parte de la toma de decisiones; así encontramos que esta participación se puede dar a través de “la democracia directa” y “la democracia representativa”.

Es así que, por democracia directa debe entenderse que el poder es ejercido directamente por el pueblo en una asamblea, sin embargo, la misma resulta de difícil aplicación ante la dificultad que conlleva que toda la ciudadanía del país, estado o municipio se reúna en un tiempo y lugar determinado para la toma de decisiones, surgiendo así la democracia participativa que es la implementación de un modelo político para que la ciudadanía se organice de tal modo que puedan influir en la toma de decisiones públicas o cuando se otorga al pueblo mecanismos de participación ciudadana.

Por otra parte, por democracia indirecta o representativa se entiende que las decisiones son tomadas por las personas que la ciudadanía reconoce y les otorga la calidad de representantes.

El sistema democrático en México se ha visto transformado a lo largo de los años a través de las distintas reformas que ha sufrido el máximo ordenamiento legal en el país, siempre con la finalidad de mejorar y satisfacer las necesidades de participación del pueblo, quien según lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los numerales 39 y 40, tiene el inalienable derecho de modificar su forma de gobierno, buscando con ello que se le califique como una sociedad verdaderamente democrática y participativa; empero lo anterior, la importante crisis de representatividad que existe en la actualidad obliga a cuestionar los instrumentos tradicionales de participación ciudadana como: las elecciones directas en sus diferentes niveles federal, estatal y municipal, así como, los procedimientos participativos cuestionando el hecho de si los mismos resultan suficientes para responder a las demandas de la ciudadanía.

Además de preguntarnos, si los mecanismos directos de participación ciudadana reglamentados en México son adecuados para lograr una sociedad que se precie de ser democráticamente representativa es necesario establecer si los resultados de los procesos de participación ciudadana ¿son competencia electoral?

II. Los resultados de los procesos de participación ciudadana, competencia de los tribunales electorales

Partiendo de los instrumentos internacionales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos¹, la Carta Democrática Interamericana² y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos³, todas las personas tienen derecho a participar en el gobierno de su país directamente, por lo que promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia, en este sentido los mecanismos de participación ciudadana son considerados como derechos políticos.

En este sentido los primeros antecedentes en nuestro país de ejercicios de participación ciudadana sobre decisiones de gobierno se remontan al plebiscito realizado en marzo de 1824, que dio como resultado la incorporación de Chiapas a la Federación⁴; para Elio Villaseñor uno de los parte aguas en la historia de la participación ciudadana fue el terremoto de 1985, derivado de la incapacidad del gobierno de atender el desastre, por lo que la sociedad mexicana, al no contar con antecedentes de organización, se vio en la necesidad de trabajar de manera conjunta con las autoridades⁵.

Así tenemos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por primera vez en agosto del 2012, incluyó en el artículo 35 la primera figura de participación ciudadana a nivel federal, estableciendo como derecho de los ciudadanos el votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, fijando las bases para la misma; sin dejar de lado que en 1995 se aprobó la primera Ley de Participación Ciudadana en la Ciudad de México.

Derivado de los anteriores antecedentes, se dio la reforma Constitucional en materia de participación ciudadana más grande y relevante en la historia de este país, en la que se reformaron los artículos 35, 36, 41, 81, 84, 99, 116 y 122, numerales en los que se modificaron las reglas de las consultas populares y se incluyó por vez primera una de las figuras más importantes de democracia directa la “revocación de mandato”.

En las reformas referidas se estableció la participación del Instituto Nacional Electoral en los mecanismos citados como organizador y verificador de los requisitos y se fijó la competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, en materia de revocación de mandato.

En este sentido, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, dispone en su numeral 1, que la misma es reglamentaria de los artículos

¹ Artículo 21.1 <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

² Artículo 6 https://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm

³ Artículo 25. <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>

⁴ Silva Gómez Sonia, *Improcedencia de los Mecanismos de Participación Ciudadana en el Estado de Jalisco cuando se sustenta en disminución de derechos humanos*, Justicia y Sufragio, Tribunal Electoral del Estado de Jalisco, México, 2020.

⁵ Jauregui Robles José de Jesús, *Inclusión de Nuevos Instrumentos de Participación Social en Jalisco*, Justicia y Sufragio, Tribunal Electoral del Estado de Jalisco, México, 2016.

41, 60 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, numerales estos últimos que contienen reglas respecto a la consulta popular y la revocación de mandato. Así mismo, el dispositivo 3 de la ley en cita refiere que el sistema de medios de impugnación tiene por objeto garantizar que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales en los procesos electorales y de consulta popular se sujeten invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y de legalidad.

Así también, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que es derecho y obligación de los ciudadanos, votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, en los términos que determine la ley de la materia y en los procesos de participación ciudadana.

En lo que se refiere a nivel local Jalisco reglamentó dieciséis mecanismos de participación ciudadana, contemplándose los órganos participantes, bases, mecanismos y requisitos para la procedencia de estos en cada caso, así como los medios de impugnación. Así con la Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza, establece una doble función para el Tribunal Electoral del Estado, en lo que ve a la revocación de mandato este recibe el expediente para que previo derecho de audiencia y defensa del funcionario sujeto al procedimiento, resuelva sobre la procedencia de la solicitud.

Aunado a lo anterior, el citado ordenamiento legal en sus dispositivos 152 y 153 determina que las controversias que se generen al resolver sobre la procedencia y validación de los resultados de los mecanismos de participación ciudadana y popular, serán resueltos conforme al Sistema de Medios de Impugnación establecido en el Código Electoral del Estado de Jalisco. Así mismo, se establece la creación de un Consejo de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza, a quien se le instituyen diversas facultades en los mecanismos de participación ciudadana.

Cabe resaltar que la ley referida es fue creada en el 2019, ya que el otrora Código Electoral y de Participación Social contenía 12 figuras de participación ciudadana, ordenamiento legal que además de reglamentar establecía la competencia del Tribunal Electoral para la resolución de las controversias suscitadas.

Ahora bien, el mencionado órgano jurisdiccional ha resuelto tres impugnaciones relativas a mecanismos de participación ciudadana dos con el otrora Código Electoral y de Participación Social y uno derivado de la Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza, resuelto con el Código Electoral, todos los ordenamientos del Estado de Jalisco, y relacionado con este tema también se resolvieron dos juicios para la protección de los derechos político-electorales.

El Recurso de Apelación identificado con el número de expediente RAP-02/2017⁶ formado con motivo de la interposición de la demanda presentada por un ciudadano contra la resolución del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, relativo al recurso de revisión en materia de participación social, originado por la solicitud de consulta popular presentada por un grupo de ciudadanos relativa a la creación de la Ciclovía ubicada en una de las avenidas más concurridas de la ciudad de Guadalajara, Jalisco.

A este respecto alegaba el apelante como agravios que no se haya establecido una delimitación geográfica para los participantes en la consulta, esto es, que no se estableció que únicamente pudieran votar los vecinos de las colonias donde se instalaría la ciclovía, a lo que respondió la autoridad jurisdiccional que en la legislación se distingue que toda persona o ciudadano (según corresponda), tiene derecho a concurrir a los instrumentos de participación social, que el sufragio es la expresión de la voluntad popular para los procesos relativos a los mecanismos de participación social, debe realizar atendiendo a las normas particulares establecidas para cada mecanismo en específico, así la consulta popular es un instrumento mediante el cual los habitantes (del Estado, un municipio o demarcación territorial) expresan sus opiniones respecto a temas de carácter público o impacto social que son consultados por la autoridad correspondiente, por lo que declaró infundado el agravio.

Por otra parte también alegaba el apelante que no se había establecido como requisito para la consulta que se identificaran con la credencial para votar con fotografía, a lo que se contestó que el legislador al establecer la consulta popular, no impuso como exigencia para su ejercicio, que los participantes en ella tuvieran la calidad de ciudadanos, ya que tal requisito impondría una carga a los habitantes, limitando el derecho de participación, lo anterior, sería contrario al principio de universalidad del sufragio y además limitaría el derecho de participación de aquellas personas que no tienen dicha calidad, por lo que el legislador únicamente refirió que la consulta es un instrumento mediante el cual los habitantes, ya sea de la entidad, un municipio o demarcación territorial, expresan opiniones respecto a temas de carácter público o impacto social, con independencia de si cuentan con la calidad de ciudadanos o no. Finalmente se llevó a cabo la consulta popular instalándose la ciclovía.

El segundo caso es una revocación de mandato SRM-001/2017, presentada por el representante común de un grupo de ciudadanos, con la finalidad de revocarle el mandato al Presidente Municipal de Manzanilla de la Paz, Jalisco, esto por incumplir compromisos de campaña, programas, proyectos, o acciones de gobierno, la solicitud fue presentada al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana y una vez revisados los requisitos, fue remitido al Tribunal Electoral local

Cabe hacer mención que el requisito relativo a las firmas ya había sido revisado por la autoridad instructora, cumpliéndose satisfactoriamente con el mismo, sin

⁶ <https://www.triejal.gob.mx/rap-0022017/#>

embargo, una vez en el órgano jurisdiccional la solicitud relativa, presentaron escrito un grupo de ciudadanos manifestando que *ellos no sabían para que habían firmado y que no se contarán sus firmas*, razón la anterior por la que ya no se completaba el número de firmas requeridas, por ello el Tribunal determinó sobreseer el asunto. En el presente caso hubo opiniones encontradas ya que algunos integrantes manifestaron que los requisitos ya habían sido revisados por la autoridad administrativa, por lo que no debían de revisarse de nueva cuenta.

El caso relativo a la solicitud de plebiscito resuelta en los RAP-004/2020 y RAP-005/2020 acumulados, relativos a la cesión de una porción de terreno perteneciente al Cerro del Cuatro, realizada por el Ayuntamiento de San Pedro Tlaquepaque, a la U de G, con la finalidad de la construcción de un centro universitario. En la solicitud se manifestaba que debería hacerse un plebiscito ya que se afectaba el medio ambiente; así en la sentencia de referencia el Tribunal realizó una ponderación de derechos entre el derecho humano a la educación y el derecho político de la ciudadanía a participar de manera directa en la toma de decisiones, concluyéndose la improcedencia de la solicitud de plebiscito. El referido asunto fue el primero sustanciado con la nueva Ley de Participación Ciudadana.

Por lo que ve a los JDC-745 y 746 del 2021, en ellos se controvirtieron los lineamientos para llevar a cabo la consulta popular sobre el pacto fiscal, así como el Acuerdo que aprobó el texto, se controvertía de manera específica la restricción de participación a menores en el primero de ellos y en el segundo la delimitación para participar a las personas que cuenten con credencial vigente con fotografía con domicilio en el Estado de Jalisco.

III. Conclusión

Como consecuencia de la evolución que han tenido los derechos político-electorales en el Estado Mexicano, en la actualidad ya no solamente se ejerce una democracia representativa donde los elegidos por el voto toman decisiones por la ciudadanía, si no que existen formas de participación directa del pueblo en la toma de decisiones como son los mecanismos de participación ciudadana.

Así el cumplimiento de los resultados de los procesos de participación ciudadana constituye un tema complejo que involucra múltiples actores e instituciones. Ahora bien, la naturaleza de estos derechos es política electoral, por lo que se ha vinculado de una forma u otra a los órganos electorales administrativos en la instrucción y verificación de los requisitos para los mismos, sin dejar de lado que también como en el caso de Jalisco, se han creado Consejos de Participación Ciudadana dependientes del Ejecutivo, sin embargo estos consejos no escapan a la competencia electoral ni desvirtúan la naturaleza de los mecanismos; como resultado de esto son los tribunales electorales tanto a nivel local como las Salas Regionales quienes son competentes de verificar el cumplimiento de los resultados de los procesos de participación ciudadana.