

Competencia electoral para la exigibilidad del resultado en los mecanismos de participación ciudadana.

Rafael Cruz Vargas

La democracia directa es más parecida a la democracia de los antiguos, en la cual no existe representación ni intermediación, la comunidad política encuentra las herramientas para tomar las decisiones por sí misma y con efectos inmediatos. Teóricamente se ha ubicado en el medio entre la democracia representativa electoral y la democracia plebiscitaria, junto con la democracia participativa.

En América Latina, la utilización de mecanismos de democracia directa se ha intensificado desde la década de 1990 con fines muy variados: desde la legitimación de regímenes autoritarios hasta la canalización del descontento general alrededor del sistema democrático y de partidos.

En México, no fue sino hasta 2012 que se constitucionalizaron a nivel federal algunos de estos mecanismos, como la iniciativa ciudadana y la consulta popular.

En la democracia representativa y electoral no es la ciudadanía la que toma las decisiones, sino que decide quién tomará las decisiones. A pesar de que se trate del gobierno del pueblo sobre el pueblo. Pues el pueblo se tiene que segmentar en gobernante y gobernado. Frente a esta forma de democracia se encuentra la directa y participativa, aquella en la que se asume sin representantes o sin representación mediante interacciones inmediatas, «una relación directa, cara a cara (o casi) entre participantes (reales)».

En la actualidad, prevalecen los regímenes de democracia representativa. Sin embargo, se insertan cada vez con mayor intensidad los llamados mecanismos de democracia directa; es decir, aquellos procedimientos que implican trasladar la facultad decisoria de los representantes a la ciudadanía en general.

En el mundo, se ha reforzado la implementación de mecanismos de participación ciudadana. Para el año de 2013, más de 170 países preveían en su normativa estos mecanismos. El referéndum (que engloban consultas y plebiscitos) las iniciativas ciudadanas directas son los más comunes.

Según la doctrina, las causas de esto son variadas, entre ellas, la crisis de la representación, la inestabilidad institucional (riesgo o golpe de Estado, renuncia o remoción del presidente), el surgimiento de *outsiders* sin voluntad de asumir responsabilidades claras (es decir, líderes políticos que carecen de trayectoria política), fuertes demandas antigubernamentales e incluso la presencia de grupos armados o violentos pueden llevar a un sistema a incorporar mecanismos de democracia directa como válvulas de alivio de presión, mediante la ampliación de la participación popular, más allá del voto electoral, dentro de cauces institucionales.

En América Latina, las principales modalidades o mecanismos de democracia directa adoptados en la región son el plebiscito; el referéndum; la iniciativa legislativa popular; y la revocación de mandato.

En México, a nivel federal se reconoce, desde el artículo 35 constitucional, el derecho de la ciudadanía a participar en los procedimientos de consulta popular; revocación de mandato e iniciativa ciudadana.

En el caso particular del Estado de Oaxaca, La Ley de Participación Ciudadana para el Estado prevé los mecanismos del plebiscito; el referéndum; la revocación de mandato; la audiencia pública; el cabildo en sesión abierta y los consejos consultivos ciudadanos.

Uno de los puntos cruciales de estas formas de participación se centra en la posibilidad de generar resultados institucionales -efectos jurídicos- reales, vinculantes o no vinculantes para la autoridad, pero derivados de un rol preponderante de la ciudadanía, a manera que perciba que su opinión, sus intereses y sus decisiones son tomados en cuenta en el diseño y ejecución de políticas públicas dirigidas al bienestar y la convivencia sociales.

En este sentido, surge un cuestionamiento legítimo sobre las vías con las que cuenta la ciudadanía para hacer valer los resultados de los procedimientos de participación ciudadana en los que es partícipe. Controversia que nos sitúa, nuevamente, en la delgada línea que separa a la materia electoral con otras materias, principalmente, la administrativa.

La competencia en materia electoral.

Para responder si los órganos jurisdiccionales electorales son competentes para resolver asuntos relacionados con los resultados de los mecanismos de participación ciudadana y su cumplimiento, sirve hacer un recuento de cómo se ha definido la materia electoral. La Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene una jurisprudencia robusta al respecto.

Desde 1995¹, cuando la acción de inconstitucionalidad era improcedente contra normas generales en materia electoral, desde una primera aproximación la Suprema Corte determinó que la materia electoral se compone por el régimen normativo según el cual se logra la selección de las personas integrantes de los órganos de representación popular, a través del voto de la ciudadanía y dentro de un proceso democrático².

Paulatinamente, esta concepción de los elementos que brindan el 'carácter electoral' a las normas generales se fue ensanchando. Desde el año 2008³ sirve

¹ Acción de inconstitucionalidad 1/1995.

² Tesis aislada P. CXXVI/95, registro digital: 200177, aunque es un criterio ya superado.

³ Acción de inconstitucionalidad 98/2008.

como eje fundamental el proceso electoral y se incluyen en la materia tanto las cuestiones relacionadas de forma directa como las que se relacionan de forma indirecta.

Así, entre aquellas relacionadas de forma directa tenemos las reglas que establecen el régimen normativo de los procesos electorales y los principios rectores de una elección. Por su parte, aquellas que se relacionan a un proceso electoral de forma indirecta son, entre otras, la distritación, la creación de órganos administrativos para fines electorales, la organización de las elecciones, el financiamiento público, el modelo de comunicación política, los límites a las erogaciones y las aportaciones y los delitos y faltas administrativas y sus sanciones⁴.

Finalmente, entre 2009 y 2011⁵, la Suprema Corte formuló se replanteó el tema y, mediante diversas interpretaciones de lo que se puede considerar la naturaleza electoral de las leyes, concluyó que también otorga ese carácter si las normas bajo análisis de alguna manera modulan los derechos político-electorales.

Lo que nos lleva a proponer una nueva dimensión sobre los derechos políticos y electorales que no se limita al de votar y ser votado, sino al de formar parte de todo el espectro de la vida pública y política.

Los derechos políticos y electorales desde una perspectiva amplia.

En mi opinión, el artículo 35 de la Constitución federal y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los cuales reconocen la gama de derechos políticos y electorales de la ciudadanía, componen un ecosistema complejo de prerrogativas ciudadanas con el ideal de posibilitar a cada persona su participación en la vida pública y política; esto es, una presencia activa en el esquema de toma de decisiones sobre aquellos tópicos que conciernen a todas las personas (sobre *lo público*).

Retomo esta idea de la vida pública y política de la Recomendación General 23 del Comité para la Eliminación de la Discriminación de la Mujer (CEDAW); la cual, si bien está dirigida a una mejor protección de los derechos de la mujer en el ámbito público y político, resulta útil y trasladable para el argumento sobre una noción amplia y robusta de los derechos políticos y electorales.

La CEDAW señala que una presencia activa de las mujeres en la vida pública y política pasa por garantizar el ejercicio en condiciones de igualdad del derecho al voto y a ser votada; el derecho a participar en la formulación de políticas gubernamentales; el derecho a ocupar cargos públicos y el derecho a participar en organizaciones y asociaciones públicas y políticas.

⁴ Criterio reiterado en la acción de inconstitucionalidad 164/2024 y acumuladas.

⁵ Acciones de inconstitucionalidad 87/2009 y su acumulada y 8/2011.

De tal manera que el espectro de la vida pública y política incluye tanto los procedimientos selectivos de los cargos públicos -elección y acceso a cargos de elección-, como los procesos de toma de las decisiones que determinan las modalidades de la vida cotidiana, la distribución de los recursos y la convivencia social en general.

Entonces, si ajustamos 'lo electoral' a esta perspectiva amplia de los derechos políticos y electorales, entendidos como aquellas prerrogativas que permiten a la persona una vida pública y política activa, se justifica en mayor medida que los mecanismos de participación ciudadana se incluyan entre las cuestiones propias de la materia electoral, por constituir vías de acceso de la ciudadanía a los procesos de toma de decisiones en lo público.

Validez de los mecanismos de participación ciudadana.

El elemento definitorio de los mecanismos de participación ciudadana consiste en someter de forma directa a la ciudadanía, un tema trascendente, que puede ser una norma de carácter general, un acto de gobierno o hasta la revocación de mandato de un representante electo democráticamente. En consecuencia, no se trata solamente de obtener la opinión del electorado, sino que verdaderamente la manifestación de la voluntad que exprese configure un resultado con efectos institucionales: la aprobación de una ley, el diseño y/o ejecución de una política pública determinada, la realización o detención de un proyecto que involucre gasto público, la continuidad en el cargo de una persona representante popular, etc.

Ahora, en el derecho se ha aceptado generalmente que la eficacia de los actos jurídicos se estudia a partir de la distinción entre los antecedentes y condiciones que deben cumplirse para que se surtan los resultados institucionales que se pretenden; así como por la validez propiamente del resultado institucional conseguido (postura doctrinaria de académicos como Manuel Atienza y Juan Ruiz Manero).

En el caso de los mecanismos de participación ciudadana el estudio del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se ha centrado en el cumplimiento de los antecedentes y las condiciones que se consideran como necesarias y/o suficientes para que la decisión adoptada por esta vía pueda dar lugar a los efectos que se buscaron con su implementación⁶.

Como se observa, los resultados que deriven de estos mecanismos no han sido el centro de atención de la autoridad judicial electoral.

Conclusiones: competencia electoral y el resultado de los mecanismos de participación ciudadana.

⁶ Tesis Tesis XLIX/2016, de rubro MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA. EN SU DISEÑO DEBEN OBSERVARSE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO HUMANO DE VOTAR.

Para dilucidar esta cuestión, resulta necesaria una distinción adicional respecto de los efectos que tiene cada mecanismo de participación ciudadana, pues no es equiparable el producto de un procedimiento de referéndum con el de una revocación de mandato.

Con el objeto de ilustrar lo anterior, analicemos algunos de los mecanismos regulados en la legislación del Estado de Oaxaca⁷, desde la perspectiva amplia de los derechos político-electorales aquí propuesta:

Mecanismo	Objeto	Producto o resultado
Plebiscito	Presentar la objeción contra las determinaciones administrativas del Poder Ejecutivo del Estado.	Decreto administrativo.
Referéndum	Expresión de la voluntad sobre la creación o reforma de normas o preceptos de carácter general y/o de normas secundarias.	Iniciativa de ley con carácter preferente.
Revocación de mandato	Determinar la conclusión anticipada en el desempeño del cargo de la persona titular de la Gubernatura del Estado.	Conclusión anticipada del período de la Gubernatura.

Para que estos productos resulten obligatorios para las autoridades competentes, se deben cumplir con determinados requisitos, principalmente, una participación del 50% del electorado y que se haya alcanzado la mayoría simple de los votos.

En estos términos, el acceso a la jurisdicción electoral para hacer valer el producto del mecanismo respectivo parece más claro en lo que respecta a la revocación del mandato, pues la conclusión del período de un cargo de elección popular, como lo es la Gubernatura del Estado, constituye un acto eminentemente electoral, en el que se involucran cuestiones atinentes al proceso electoral, puesto que se adelanta el proceso de renovación del cargo, y a los derechos político-electorales, tanto de la persona titular que es removida como de la ciudadanía, que nuevamente será llamada a una elección.

En el caso del referéndum, en el que el producto constituye una iniciativa de ley que el Congreso debe tratar como preferente⁸, se considera que también un tribunal electoral debiera asumir competencia. En virtud de que se materializa un mandato popular directo al legislador, derivado de una manifestación de voluntad expresada por sufragio. Por lo tanto, desatenderla, sería tanto como ignorar los resultados en un proceso electoral.

Mismo razonamiento se traslada a la figura del plebiscito. En cuyo caso, una declaratoria de validez expedida en este procedimiento equivaldría a una declaratoria de validez y la constancia de mayoría que se expide en un proceso electoral.

⁷ Consulta de la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca y la Ley de Revocación de Mandato para el Estado de Oaxaca.

⁸ Asumiendo que se cumplieron las condiciones para la vinculatoriedad.