

LOS RESULTADOS DE LOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y SU APROXIMACIÓN A LA COMPETENCIA ELECTORAL

Juan RIVERA HERNÁNDEZ

Para comenzar el análisis se plantea la siguiente pregunta: El cumplimiento de los resultados de los procesos de participación ciudadana ¿Son de competencia electoral? La respuesta a esta interrogante constituye la aportación del ensayo y para sustentarla es pertinente aproximarse a ciertos conceptos, orden legal y precedentes de la materia electoral, a fin de explicar cómo éstos se relacionan con los resultados obtenidos en el plebiscito, referéndum, presupuesto participativo y revocación de mandato, y obtener una posible respuesta a tal cuestión.

Dichos mecanismos de participación ciudadana tienen un reconocimiento constitucional contemporáneo, porque inicialmente una Constitución existe a causa de la autodeterminación política comunitaria, esto es, el pueblo constituye el presupuesto de carácter originario y no derivado de la Constitución misma, y su contenido será el reconocimiento de derechos de las personas y la distribución, así como limitación del poder político, por ser establecida por aquél. De este modo, los mecanismos de participación inciden en la configuración del Estado, en la representación y en el ejercicio del poder público, incluso desde el inicio del movimiento constitucional.

El concepto Constitución adquiere su contorno científico y se le asigna un sentido de lo que debería ser y de la distribución organizacional que le es inherente, de acuerdo con el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, la cual, sirvió al filósofo Kant para explicar a los principios que constituyen al Derecho: "El derecho a que Kant se refiere es aquel cuyos principios se expresan en la «Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano» de 1789; Kant concibe «la doctrina del derecho» como un análisis de esa Declaración, a la que convierte en una teoría del derecho perfectamente articulada".¹

Al observar lo dispuesto por el artículo 16 de dicha Declaración puede establecerse que, para efectos de estudio, la Constitución cuenta con un apartado dogmático que reserva derechos fundamentales; uno orgánico que establece la representación, configuración y ejercicio del poder; y, uno procesal destinado a su garantía jurisdiccional, porque ese artículo dispone: "Artículo 16. Una Sociedad en la que no esté establecida la garantía de los Derechos, ni determinada la separación de los Poderes, carece de Constitución."

Si se profundiza en las referidas dimensiones es posible señalar que los procesos de participación ciudadana se ubicarían en la dimensión orgánica. Si bien, la representación del poder político desarrolla la postulación a los cargos de elección popular y la configuración lo relativo a la asignación de éstos, sería en el ejercicio del poder donde se ubicarían aquellos.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente de 1917 es posible encontrar ciertos procesos de participación ciudadana que están

¹ Kant, Emmanuel, *Metafísica de las costumbres*, Manuel Jiménez Redondo (trad.), Valencia, Tirant humanidades, 2022.

reconocidos en el artículo 35 constitucional. Al momento, dicho artículo prevé a los derechos de la ciudadanía y cuenta con siete reformas.

El artículo publicado el 5 de febrero del 1917 dispuso que el “ciudadano” tenía cinco prerrogativas: votar en las elecciones populares; poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley; asociarse para tratar los asuntos políticos del país; tomar armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes; y, ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

En la publicación del 6 abril de 1990, se reformó la prerrogativa de asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país. El 22 de agosto de 1996, esa prerrogativa indicó la posibilidad de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica, en los asuntos políticos del país.

El 9 de agosto de 2012 el artículo en examen fue reformado y adicionado a fin de señalar no prerrogativas, sino que son derechos del ciudadano, entre otros, ser votado en términos de ley mediante partidos políticos o candidaturas independientes y el reconocimiento de los ejercicios de participación ciudadana de iniciar leyes y votar en consultas populares.

La modificación del 10 de febrero del 2014 reguló que el Instituto Nacional Electoral es competente para conocer y resolver el proceso de participación ciudadana de consulta popular.

La reforma del 26 de marzo de 2019 modificó el derecho a tomar las armas en la Fuerza Armada permanente o en los cuerpos de reserva, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes. La del 6 junio del 2019, dispuso que ese artículo reconoce que son derechos de la ciudadanía (noción con lenguaje incluyente), poder ser votada con observancia del principio de paridad de género.

Finalmente, la séptima y última modificación al artículo en examen reformó los procesos de participación ciudadana de iniciar leyes y la consulta popular, así como adicionó la revocación de mandato, mediante el “Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Consulta Popular y Revocación de Mandato,” publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de diciembre del 2019.

Como se observa, a nivel federal el artículo 35 dispone que es un “derecho de la ciudadanía”, “Iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen esta Constitución y la Ley del Congreso”, “votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional o regional”, y “participar en los procesos de revocación de mandato”.² En consecuencia, para la Constitución es de *materia electoral los resultados de los procesos de participación ciudadana porque el Instituto Nacional Electoral es competente para declarar los relativos a la consulta popular y revocación de mandato, además que la Sala Superior del Tribunal*

² Cámara de Diputados, LXV Legislatura, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917, con última reforma publicada en el mismo medio de consulta el 17 de enero del 2025. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>, consultado el 11 de marzo del 2025.

Electoral del Poder Judicial de la Federación realiza el cómputo final del proceso de revocación de mandato, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto y dicho Tribunal es competente para conocer de las resoluciones que sobre el particular emita el Instituto Nacional Electoral.

En este contexto, es pertinente mencionar que existen precedentes de estos procesos de participación. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conoció de los expedientes 1/2020 y 2/2020, relativos a la revisión de constitucionalidad de la materia de una consulta popular convocada por el Congreso de la Unión.

En la sentencia del expediente 1/2020, el Pleno de la Corte indicó que no ejercía facultades jurisdiccionales, dado que su intervención no tenía el propósito de resolver en estricto sentido una controversia jurídica de naturaleza constitucional, ni, por tanto, de calificar una pretensión como fundada o infundada. Así, señaló que ejercía una función de control *ex ante*, dentro de un procedimiento no jurisdiccional, iniciado por la petición realizada por el Presidente de la República para detonar el mecanismo de consulta popular, previsto en el artículo 35, fracción VIII de la Constitución Federal.

Esto es, el estándar de evaluación de las razones de la petición de consulta popular no era el aplicable a pretensiones que buscaban vencer un juicio con una sentencia que adquiriera valor de cosa juzgada, sino definir uno aplicable a los procesos de control para determinar si una solicitud cumplía con los requisitos jurídicos mínimos para acceder a un derecho constitucional y por lo tanto no tenía que establecer alguna *litis*. Así, concluyó que solo debía decidir si la petición presentada a su consideración se ubicaba en la regla general de acceso al referido proceso de participación política, o si se actualizaba una de las excepciones que impediría su realización. Sin embargo, esa consideración puede ser entendida desde otro campo de conocimiento para comprender que un conflicto constitucional es distinto a la noción “litigio” del profesor Francisco Carnelutti, esto es, los procesos de participación ciudadana tienen un carácter justiciable con innovaciones recientes desde su garantía jurisdiccional que impacta en la impartición de justicia, por ello, la cuestión inicial es vigente, pero se solventa desde el *conflicto constitucional* como aquél que se presenta sin “partes” confrontadas, sino para la vigencia de la Constitución y, por lo tanto, para cumplir los resultados de tal consulta.

Se observa esta innovación porque la Corte definió a la consulta popular como un ejercicio de participación que empodera a los ciudadanos para influir en las decisiones más allá del límite impuesto por un sistema puro de democracia indirecta, e indicó que con su ejercicio, la ciudadanía ya no sólo se limitaba a influir en la integración de los órganos representativos, sino también a expresar su opinión, con el resultado de que, reunidos ciertos requisitos procesales, esta pudiera ser vinculante. En este precedente la ciudadanía ejercería la consulta popular al responder la pregunta: ¿Estás de acuerdo o no en que se lleven a cabo las acciones pertinentes, con apego al marco constitucional y legal, para emprender un proceso de esclarecimiento de las decisiones políticas tomadas en los años pasados por los actores políticos, encaminado a garantizar la justicia y los derechos de las posibles víctimas?

En consecuencia, la Corte concluyó que dicho proceso de participación ciudadana tiene un ámbito de aplicación que se extiende sobre la totalidad de facultades discrecionales y no regladas de los órganos representativos, sin

desplazarlas ni sustituirlas, sino para vincular a sus titulares a considerar la opinión de la población justo ahí donde se puede generar crisis de representación, en otros términos, la consulta popular se relacionaría con el apartado orgánico de la Constitución en lo relativo ejercicio del poder político.³

En la sentencia del expediente 2/2020, el Pleno de la Corte señaló que en cinco ocasiones analizó la constitucionalidad de solicitudes de consulta popular; en cuatro de ellas (revisiones de la constitucionalidad de la materia de consulta popular 1/2014, 2/2014, 3/2014 y 4/2014) conoció de casos en los que la ciudadanía era directamente quien solicitó la realización de aquella, en contraste de la revisión de constitucionalidad 1/2020, que fue planteada por el Presidente de la República, de manera que consideró a esas solicitudes como ejercicios democráticos, sin embargo la relacionada con el expediente examinado quedó sin materia porque estuvo relacionada con la planteada por el Presidente.

En ese precedente, la Corte indicó que el modelo de democracia representativa, en el que el pueblo nombra a sus representantes, había sido la única vía en la que la ciudadanía mexicana podía expresarse y participar activamente en la toma de decisiones de carácter público que, evidentemente, involucraban a todas las personas del País. Sin embargo, refirió que, desde el 9 de agosto de 2012, con motivo de la reforma al artículo 35 constitucional, la ciudadanía mexicana contaba con otros mecanismos de democracia en los que participa directamente, entre ellos la consulta popular que permite decidir directamente y reasumir su soberanía y poder político a la ciudadanía, esto es, retomar su poder decisorio, a través de una pregunta de carácter general, sobre un asunto de trascendencia para la vida pública del País o de una región determinada.

De ese modo, consideró a la consulta popular como un derecho humano que permitía la participación de las y los mexicanos en la toma de decisiones de relevancia pública, lo cual se ha explicado como una contribución al ejercicio del poder conforme a la parte orgánica de la Constitución.⁴

En cuanto a la revocación de mandato, en el expediente SUP-RAP-128/2022 y acumulado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación confirmó, en lo que fue materia de impugnación, el Acuerdo INE/CG202/2022 por el que se efectuó el cómputo total y se realizó la declaratoria de resultados del proceso de revocación de mandato del presidente de la República, electo para el periodo constitucional 2018-2024, porque la información contenida en dicho acuerdo se emitió dentro del ámbito de atribuciones de ese Consejo.

En ese precedente, la Sala Superior tuvo que determinar si la autoridad electoral nacional tenía facultades para incluir en dicho acuerdo, consideraciones relacionadas con el proceso de recolección de apoyo de la ciudadanía, la difusión del proceso de revocación de mandato y los medios de impugnación que se presentaron durante el proceso; y si era necesario determinar si el hecho de que esa autoridad haya indicado el porcentaje de participación de la ciudadanía invalida una atribución exclusiva de la Sala Superior. Frente a esto concluyó que sí podía

³ Cfr. Sentencia Pleno SCJN, *Revisión de la constitucionalidad de la materia de consulta popular*, expediente 1/2020, México, 1 de octubre del 2020.

⁴ Cfr. Sentencia Pleno SCJN, *Revisión de la constitucionalidad de la materia de consulta popular*, expediente 2/2020, México, 10 de diciembre del 2020.

incluir la referida información y que tenía facultades para incluir el porcentaje de participación ciudadana en el acuerdo de cómputo total y resultados.⁵

En tal tesitura, el acuerdo mencionado dispuso que las personas ciudadanas podían solicitar la revocación de mandato para determinar la conclusión anticipada del cargo de la persona titular de la Presidencia de la República, a partir de la pérdida de la confianza. Ese ejercicio de participación solo procedía siempre que las personas solicitantes representaran un número equivalente, al menos, al tres por ciento de las inscritas en la lista nominal de electores, que la solicitud correspondiera a por lo menos diecisiete entidades federativas que representen, como mínimo, el tres por ciento de la lista nominal de electores de cada una de ellas.⁶ Por lo tanto, se infiere que la revocación de mandato incidió directamente en el ejercicio del poder porque representa una orden de conclusión anticipada emitida por la ciudadanía.

A nivel local, en la exposición de motivos de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro vigente y publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro, *La Sombra de Arteaga*, el 14 de febrero del 2025, estableció que la democracia representativa exige mucho más que elecciones libres, periódicas y auténticas, que requiere una democracia participativa en donde la ciudadanía tenga un papel activo en la toma de decisiones de las políticas públicas, ya que la voluntad del pueblo requiere diversas formas de participación de los personas gobernadas, así dispuso mecanismos de participación más cercanos a la ciudadanía, con porcentajes de participación más armonizables con la realidad, y con ello, impulsar aún más la implementación del Gobierno Abierto, la transparencia, la colaboración de la ciudadanía y así fomentar la participación ciudadana.

En consecuencia, con su facultad de iniciativa de ley, el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro debe proponer a la Legislatura del Estado, la armonización de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro y la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Querétaro para que la justicia electoral responda y garantice el acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva que solucione los conflictos que deriven de los resultados de los procesos previstos en la Ley de Participación local que establece, regula, fomenta y promueve los instrumentos que permiten la organización y funcionamiento de la participación ciudadana recientemente modificados en Querétaro, los cuales son: el plebiscito, referéndum, iniciativa ciudadana, consulta vecinal y obra pública con participación ciudadana, porque el artículo 112 de tal Ley dispone que es de materia electoral los dos primeros. Así, hasta que el orden legal armonice y delimite la competencia respectiva, se infiere que correspondería al Órgano Jurisdiccional Local en Materia Electoral resolver los conflictos que deriven de los resultados de la iniciativa ciudadana, consulta vecinal y obra pública con participación ciudadana, a la luz de los artículos 111 y 112 de Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro.

⁵ Cfr. Sentencia Sala Superior TEPJF, *Recurso de apelación*, expediente SUP-RAP-128/2022 y acumulados, México, 27 de abril del 2022.

⁶ Cfr. Resolución Consejo General INE, *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se efectúa el cómputo total y se realiza la declaratoria de resultados del proceso de revocación de mandato del Presidente de la República electo para el periodo constitucional 2018-2024*, acuerdo INE/CG202/2022, México, 11 de abril del 2022.