

CUMPLIMIENTO DE LOS RESULTADOS DE LOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA ¿SON COMPETENCIA ELECTORAL?

Mtra. Thalía Hernández Robledo

En la actualidad, los mecanismos de participación ciudadana han ido adquiriendo mayor relevancia en los sistemas democráticos, reconociendo la integración de la ciudadanía en el proceso de adopción de decisiones del gobierno de su ciudad o de su país.

El derecho a la participación ciudadana se encuentra reconocido en numerosos tratados internacionales de derechos humanos, como lo es la Declaración Universal de los Derechos Humanos que establece en su artículo 21 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 los Derechos Civiles y Políticos prevé que es un derecho de las y los ciudadanos el participar en la dirección de los asuntos públicos, **directamente** o por medio de representantes libremente elegidos. La Convención Americana es otro instrumento internacional que reconoce como parte de los derechos políticos de la ciudadanía, el participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.

De igual manera la Observación General 25 del Comité de Derechos Humanos (PIDCP) ha señalado que la ciudadanía también participa directamente en la dirección de los asuntos públicos cuando eligen o modifican la constitución o deciden cuestiones de interés público mediante referendos u otros procesos de participación ciudadana, sumándose al reconocimiento de este derecho humano, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y la Carta Democrática Interamericana¹.

En nuestro país, tenemos reconocido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 35, tres mecanismos de participación ciudadana: el derecho de la ciudadanía de iniciar leyes, el votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional o regional y el participar en los procesos de revocación de mandato.

Consideré necesario hacer este preámbulo de la norma internacional y nacional que son la base legal de los procesos de participación ciudadana en nuestro país, sin

¹ Artículo 6 que señala "La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia"

dejar de considerar que en cada entidad federativa, se han regulado diversos mecanismos de deliberación directa y participativa de la ciudadanía, por ejemplo en Quintana Roo, se contemplan ocho mecanismos: I. El referéndum; II. El plebiscito; III. La consulta popular; IV. La iniciativa ciudadana; V. La silla ciudadana; VI. La consulta vecinal; VII. El presupuesto participativo, y VIII. Las audiencias vecinales.²

En el presente ensayo particularizaré sobre el mecanismo de la consulta popular, con la finalidad de plantear mi postura respecto al cuestionamiento que se formula, consistente en determinar si los resultados de un proceso de participación ciudadana, como lo es dicha consulta, es competencia electoral o no.

La consulta popular, como se define en la Ley de Participación Ciudadana, es el instrumento de participación ciudadana por el cual la ciudadanía, a través de la emisión del voto libre, secreto, directo, personal e intransferible, toma parte de las decisiones de los poderes públicos respecto de uno o varios temas de trascendencia nacional o regional competencia de la Federación.

La Ley Federal de Consulta Popular, tratándose de consultas populares de la federación y por su parte la Ley de Participación Ciudadana de Quintana Roo, en lo referente a las consultas populares que pueden realizarse en esta entidad federativa, establecen los supuestos de procedencia para la realización de un ejercicio democrático de esta naturaleza, los tiempos en que pueden realizarse, los requisitos que deben de cumplirse, quiénes están facultados para solicitar la consulta, el procedimiento para su realización, las atribuciones de las autoridades electorales administrativas en lo que refiere a la organización y desarrollo de las consultas, los cómputos y los resultados de las mismas.

A nivel federal se establece la vinculatoriedad de los resultados y su seguimiento cuando se haya alcanzado el cuarenta por ciento de la participación de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, señalando expresamente la norma, que el resultado será vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales, así como para las autoridades competentes, y que lo hará del conocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual notificará a las autoridades correspondientes para que dentro del ámbito de su competencia realicen lo conducente para su atención.

Por su parte, en Quintana Roo, el resultado será vinculante cuando participe el treinta y cinco por ciento del listado nominal estatal o municipal actualizado y de éstos, la mitad más una de las opiniones se manifieste en uno u otro sentido. Cuando el informe del Instituto indique que el resultado de la jornada de consulta sea vinculante, se notificará al Poder Legislativo, al titular del Poder Ejecutivo o a los Ayuntamientos para que dentro del ámbito de su competencia realicen lo conducente para su atención.

² Artículo 4 de la Ley de Participación Ciudadana de Quintana Roo.

Se tiene previsto a nivel federal que el recurso de apelación previsto en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral será procedente para impugnar el informe que rinda la Secretaría Ejecutiva del Instituto sobre el resultado de la verificación del porcentaje exigido, así como el informe del Consejo General respecto del resultado de la consulta popular.

En Quintana Roo, se establece expresamente que el incumplimiento de los efectos de una consulta popular vinculante se considera una omisión que redundará en perjuicio del interés público fundamental y de su buen despacho, por lo que será sancionada en los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Quintana Roo.

Lo anterior, advierte la inexistencia de algún recurso jurídico a través del cual se exija, pese al resultado, el cumplimiento vinculante de una consulta popular, porque los alcances planteados legalmente a un incumplimiento no se encuentran previstos en la norma federal, pues no se observa algún recurso o vía para exigir su realización, pese a que se establece que debe hacerse del conocimiento de la Suprema Corte, sin dejar ver con claridad si la intención del legislador es que sea este máximo Tribunal el que debiera encargarse de verificar su cumplimiento.

Ahora bien, en el caso de la Ley de Participación Ciudadana en Quintana Roo, al referir al incumplimiento de los efectos de los resultados de una consulta popular, se limita a relacionar el que hayan sido notificados de dichos resultados el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo o los Ayuntamientos, para que, conforme a sus respectivas competencias, den cumplimiento al resultado de la consulta popular vinculante y, en caso de inobservar y no ejercitar las acciones que correspondan, serán sancionados en términos de los que establece la norma local en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

De lo anterior, es factible inferir la falta de regulación en la norma en la materia, de un recurso judicial específico al que tenga acceso la ciudadanía para promover en contra de aquellas omisiones o acciones insuficientes por parte de las autoridades competentes para dar cumplimiento a lo decidido por las y los ciudadanos en una consulta popular, en términos de sus resultados vinculatorios.

En este punto es donde surge la interrogante de si ¿son las autoridades administrativas o jurisdiccionales electorales, las que cuentan con competencia para hacer cumplir los resultados de un ejercicio de participación ciudadana como lo es la consulta popular?

Ha quedado claro que las autoridades administrativas se encargan de lo correspondiente a la organización y desarrollo de una consulta popular. Por su parte, los tribunales electorales, tienen expresamente previsto resolver los recursos judiciales que surjan con motivo de la realización de dichas consultas y de sus resultados, por cuanto a que en estos sean respetados los derechos político electorales de la ciudadanía.

El régimen de atribuciones y competencias previsto para las autoridades electorales, se encuentra delimitado en lo previsto en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En dicho precepto constitucional se establece que para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación y que dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

Con ello tenemos que no se desprende atribución alguna que pudiera materializar el poder accionar el cumplimiento de los resultados de una consulta popular cuyos actos se traten de naturaleza administrativa o legislativa.

Lo cierto es que los Tribunales Electorales tienen competencia para conocer y resolver sobre asuntos relacionados con la vulneración de derechos político-electorales de la ciudadanía, pero los supuestos de incumplimiento de los resultados de una consulta popular, pueden quedar fuera del alcance de las autoridades electorales, al no tratarse de actos de cumplimiento relacionados con la garantía y protección de derechos político electorales.

El tema sin duda es interesante y debatible, porque en un análisis preliminar podría partirse de la premisa que todo surge de un derecho político electoral relacionado con el resultado de lo expresado por la ciudadanía en un ejercicio de democracia directa y sí, ello es innegable, pues las autoridades electorales deben velar por ese derecho político electoral de cada ciudadana y ciudadano, de expresar en las urnas sobre el tema que sea objeto de consulta pública, sin embargo, el ámbito competencial de las autoridades electorales se circunscribe precisamente a garantizar el proceso democrático de participación ciudadana que corresponda, pero el materializar el cumplimiento de cada caso concreto debe, sin duda alguna, ser una confluencia de la acción de las instancias gubernamentales que correspondan, que puede ser el Poder Legislativo, el Ejecutivo o los Ayuntamientos, porque las autoridades jurisdiccionales electorales no tendrían competencia material para conocer de asuntos de diversa naturaleza a la electoral.

Un ejemplo de ello se tiene en el Estado de Quintana Roo, en el que el cinco de junio de dos mil veintidós, se llevó a cabo la jornada electoral local para renovar gubernatura y diputaciones de la legislatura estatal y asimismo, se efectuó jornada de Consulta Popular, respecto al tema de agua potable de los Municipios de Benito Juárez, Solidaridad, Puerto Morelos e Isla Mujeres.

En dicha consulta se preguntó a la ciudadanía de esos municipios si estaban de acuerdo con que la empresa Aguakan continuara prestando el servicio concesionado de agua potable, alcantarillado y saneamiento, el resultado fue que en tres de los municipios, con excepción de Solidaridad, la participación ciudadana fue de más del treinta y cinco por ciento de las personas inscritas en cada uno de estos municipios, y en los que la respuesta a la consulta, fue en sentido negativo, esto es, no querían que dicha empresa continuara suministrando el servicio de agua potable.

Hasta la actualidad, atendiendo al cumplimiento de dichos resultados de la Consulta Popular, se han ejercitado, por parte de las autoridades competentes del Estado, acciones legislativas e interpuesto recursos judiciales encaminados a revertir la concesión de dicha empresa, constituyendo actos de naturaleza distinta a la electoral y por consiguiente, que escapan de la competencia de las autoridades electorales, partiendo que desde el momento en el que son notificados el Poder Legislativo, Ejecutivo y los Ayuntamientos, de los resultados de la consulta popular, les compete a dichas autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias, el ejercitar las acciones para dar cumplimiento a los resultados de la consulta y, en caso de omisión o de acciones insuficientes, lo procedente es iniciar procedimiento y fincar responsabilidades en términos de lo establecido en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos que corresponda.

Atendiendo a lo antes expuesto, concluiría que no necesariamente es competencia de las autoridades electorales el cumplimiento de los resultados de una consulta popular, dado el objeto y naturaleza del instrumento de participación ciudadana, en el que para materializar lo decidido por la ciudadanía, mediante el ejercicio de deliberación directa, pudiera ser ajeno a las competencias de los Tribunales Electorales. En todo caso, se requiere mayor regulación que obligue a cualquier instancia competente vinculada con el asunto objeto del mecanismo de participación ciudadana a su cumplimiento, pero sobretodo, el Estado debe asumir en todo momento el compromiso de garantizar el derecho humano de las personas a decidir mediante mecanismos de participación ciudadana, sobre los asuntos públicos de su país.

