

Los Instrumentos de Democracia Directa Como Elemento del Proceso Democratizador.

Introducción y Planteamiento.

En el año 2000 se publicó el libro "La Mecánica del Cambio Político en México"¹; un texto fundamental para entender el proceso de transición democrática de nuestro país. En él, los autores plantean que la democracia mexicana se fue construyendo a partir de pequeños ajustes a las reglas electorales, casi siempre motivados por el proceso electoral previo e impulsados por los partidos de oposición. Estos pequeños cambios, sostienen, fueron permitiendo, poco a poco, transitar de un régimen de partido hegemónico a uno de pluralismo político.

El texto se ocupa de un periodo de 20 años, que inicia con las reformas político-electorales de 1977 hasta 1997, año en que por primera vez el Partido Revolucionario Institucional pierde la mayoría en la Cámara de Diputados,² abarcando dos etapas del proceso democratizador: una primera etapa que podríamos llamar "la búsqueda por el pluralismo político"³ y una segunda, "la construcción la institucionalidad y legalidad electoral"⁴.

Posteriormente, a partir de la reforma de 1996 daría inicio una tercera etapa (Córdova, 2021, p. 21), cuyo principal objetivo era la búsqueda de mayores condiciones de equidad en las elecciones para los partidos políticos.

En el 2024 publiqué un ensayo donde planteo la hipótesis de una cuarta etapa del proceso democratizador de nuestro país, centrada en el activismo de las autoridades electorales, en favor de grupos vulnerables⁵. Pero aparte de estas dos

¹ Becerra, R. (et al). (2000). La Mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas. México. Cal y Arena.

² En una segunda edición se ocupará también del triunfo del Partido Acción Nacional en la elección presidencial del año 2000

³ El concepto de *pluralismo político* se refiere a la existencia de una diversidad de partidos políticos que coexisten en un sistema político democrático, con posibilidades reales de competir y ganar elecciones. El concepto es mejor entendido en contraposición al régimen de *partido hegemónico*, donde gran parte del sistema político electoral es dominado por un solo partido, con la característica de que la existencia de los "partidos opositores" son marginales o incluso sirven para legitimar al partido hegemónico.

⁴ Esta etapa inicia con las reformas constitucionales de la primera mitad de los años 90's, como consecuencia de la famosa *caída del sistema* en la elección de 1988. En esta etapa se diseñaron y fortalecieron las leyes y las instituciones electorales, cuyo propósito principal era evitar otro fraude electoral. La idea era sencilla: había que quitarle al poder político la facultad de organizar y calificar las elecciones.

⁵ "el sistema democrático mexicano ha seguido evolucionando bajo esta misma lógica incremental, pero a diferencia de la etapa del tránsito del régimen de partido hegemónico al pluralismo político (transición democrática), que se generó principalmente desde el ámbito legislativo, actualmente, dicha evolución se está generando a partir de un intenso activismo de las autoridades electorales. Otra diferencia con aquel, donde la apertura tenía que ver con la posibilidad



características señaladas, una tercera característica, que me interesa rescatar para efectos de este ensayo, es la pérdida de preponderancia de los partidos políticos en este proceso. Es decir, hasta antes de esta cuarta etapa, habían sido los partidos políticos los actores principales que impulsaban cambios a las reglas democráticas.

En este ensayo plantearé un elemento adicional de esta cuarta etapa del desarrollo democratizador que he venido sosteniendo, la cual también tiene que ver con una vertiente no partidista como motor de los procesos de apertura democrática.

Es decir, en mi ensayo anterior refiero que los actores (o agentes del proceso democratizador) han sido en gran medida los tribunales electorales y ciertos grupos sociales, insisto, no partidistas, englobados en la categoría de grupos vulnerables. Pues bien, adicionalmente a estos grupos, aquí sostendré la hipótesis de que en esta cuarta etapa hay también otro elemento de carácter social, más generalizado, que también se ha comportado como agente del proceso democratizador actual, aunque aun no con el impacto y relevancia que los anteriores. En concreto me refiero a los grandes movimientos sociales que han sido el soporte del movimiento político que encabeza las preferencias electoras a partir del 2018, y cómo este movimiento está fuertemente relacionado con un replanteamiento en la toma de decisiones públicas a partir de la exigencia de más y mejores mecanismos de democracia directa.

Démosle el nombre o la connotación que le queramos dar, lo cierto es que el movimiento que ha encabezado las preferencias electorales en los últimos tres procesos electorales ha tenido un comportamiento inusitado e imprevisible, incluso para aquellos que nos dedicamos al estudio de temas electorales o constitucionales. Particularmente, y a manera de ejemplo, me refiero a las super mayorías parlamentarias, capaces de hacer cambios sustanciales a la constitución, sin la necesidad de consensar con otros grupos políticos. Pero, además, que tales super mayorías provienen del voto popular, con reglas democráticas que garantizan la competencia en equidad de todas las fuerzas políticas⁶. Situación que, en mis clases de derecho constitucional o electoral, siempre planteo solamente como “un caso hipotético.”

Pero, además, este movimiento social ha tenido un comportamiento democratizador de ida y vuelta. Primero, impulsando reformas constitucionales de empoderamiento ciudadano (democracia directa) y luego, aprovechando estos canales institucionales (y constitucionales) para manifestarse, debatir y decidir

de competencia real entre partidos políticos, actualmente el proceso de desarrollo democrático tiene que ver con la posibilidad de que grupos que anteriormente eran excluidos del sistema político, hoy encuentren un espacio reservado en los diferentes órganos de representación. (consultable en: https://www.tecz.org.mx/v2/revista_digital/n3/)

⁶ No traigo a colación aquí el debate de las “mayorías parlamentarias ficticias”, ni de la construcción de éstas a través o mediante “interpretaciones erróneas” de la constitución, porque sería materia de otro ensayo. Simplemente dejo establecido que tales situaciones (las mayorías y las interpretaciones constitucionales) han sido objeto de crítica y debate.



directamente sobre temas de relevancia nacional. Sin embargo, a pesar de que se han conseguido importantes reformas constitucionales como la *revocación de mandato* y el perfeccionamiento de la *consulta popular*, (incorporada al texto constitucional desde el 2012), ya en la práctica, la ejecución de estos derechos ciudadanos no ha tenido aun el impacto transformador que se proponen. Lo que sí es innegable es la movilización social histórica que se expresó en los dos últimos ejercicios de democracia directa que se llevaron a cabo a nivel nacional: la que fue conocida como la “consulta para juzgar a los expresidentes” o el ejercicio de revocación al que se sometió el entonces presidente Andrés Manuel López Obrador.

Para los propósitos del tema de este ensayo, y a propósito de la pregunta detonadora de éste (El cumplimiento de los resultados de los procesos de participación ciudadana ¿son competencia electoral?), quiero destacar que a pesar del significativo avance que se ha tenido en términos de democracia directa, actualmente no hay precedentes jurisdiccionales relevantes que soporten la respuesta afirmativa que daré a la pregunta planteada.

Ejercicios previos al 2018 de democracia directa.

Hasta antes del 2019, en nuestro país solo existían dos instrumentos de democracia directa, los cuales fueron incorporados en la constitución en el año del 2012. Concretamente me refiero a la iniciativa ciudadana y la consulta popular. Posteriormente, en 2019, vendría la reforma constitucional que incorpora la figura de la ratificación de mandato y también hace algunos ajustes constitucionales para fortalecer la figura de la consulta popular.

Con respecto a la primera, según un documento del Instituto Belisario Domínguez, del Senado de la República⁷, a partir de la reforma del 2012 hasta agosto del 2018 se habían presentado 11 iniciativas ciudadanas, de las cuales solamente una llegó a concretarse (la conocida como Ley 3 de 3).

En cuanto a la consulta popular, en 2014 tres partidos políticos lograron reunir las firmas necesarias (2% de los ciudadanos de la lista nominal. En aquel entonces, 1 millón 700 mil firmas) para solicitar que se sometieran a consulta popular diferentes propuestas:

1. PRD - reforma energética. **¿Estás de acuerdo o no que se otorgue contratos o concesiones a particulares, nacionales o extranjeros, para la explotación del petróleo, el gas, la refinación, la petroquímica y la industria eléctrica?**
2. PRI- reducción del número de diputados plurinominales. **¿Estás de acuerdo en que se modifique la Constitución para que se eliminen 100 de las 200 diputaciones federales plurinominales y las 32 senadurías plurinominales?**

⁷ Vázquez Correa, Lorena (Agosto, 2018); La iniciativa legislativa ciudadana en México. Estudio de casos. No. 47, Instituto Belisario Domínguez.



3. PAN - salario mínimo. **¿Estás de acuerdo en que la Ley Federal del Trabajo establezca que la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos fije un nuevo salario mínimo que cubra todas las necesidades de una familia para garantizar al menos la línea de bienestar determinada por el CONEVAL?**

En los tres casos la SCJN consideró que las temáticas propuestas resultaban inconstitucionales.

Ejercicios posteriores al 2018 ...

A partir del 2018, con la llegada al poder de un nuevo movimiento con un fuerte impulso social (al cual me he referido párrafos arriba), estos mecanismos de participación ciudadana, iniciados años atrás, toman nuevos bríos. Por un lado, se impulsan y aprueban reformas constitucionales para robustecer la figura de la consulta popular, además se suma la figura de revocación de mandato, que había sido propuesta de campaña del entonces candidato López Obrador.

Pero quizás más importante que estas reformas, es el hecho de que, por primera vez en la historia de nuestro país, dos ejercicios de democracia directa de envergadura nacional pudieron llevarse a cabo. Me refiero a la consulta conocida coloquialmente como “consulta para juzgar a los expresidentes” y al proceso de revocación de mandato al que se sometió el entonces presidente López Obrador.

Como ya comenté, ninguno de los dos ejercicios consiguió el respaldo ciudadano para ser vinculatorios.⁸ En el primero participaron 6 millones 663 mil 208 ciudadanas y ciudadanos, lo cual representan el 7.11% de la lista nominal (LN); mientras que el segundo tuvo una participación de 16 millones 502 mil 636 ciudadanas y ciudadanos, lo cual representan el 17.77% de la LN.

Si bien parecen números bajos, es importante considerar que, estadísticamente, los niveles de participación ciudadana en nuestro país, para los procesos electorales, en las últimas dos décadas, han oscilado entre el 40% y 65%. De tal suerte que los resultados no son nada despreciables, sobre todo considerando que es la primera vez en la historia donde la ciudadanía tiene la oportunidad de manifestarse a través de su voto, más allá de una elección.

Los anteriores datos me sirven para soportar dos afirmaciones que en este documento he realizado. Por un lado, la importancia y fortalecimiento que en los últimos años han tenido los mecanismos de democracia directa; y por el otro, que,

⁸ La constitución (artículo 35, f. VIII, párrafo 2º) dispone que para que el resultado de la consulta sea vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes requiere, cuando menos, de la participación del 40% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal. Para el caso de la revocación del mandato, la constitución también establece que para que el proceso sea válido deberá haber una participación en la misma proporción (40% de la LN).



aunque los resultados de estos ejercicios han sido históricamente importantes, aun son jurídicamente insuficientes para volverse vinculatorios.

Lo anterior es importante porque, a diferencia de lo que ocurren en otras materias del ámbito electoral, ello ha evitado que se genere una línea jurisprudencial robusta en materia de los mecanismos de participación ciudadana.

A pesar de ello, el marco jurídico actual es suficiente para establecer con firmeza que “el cumplimiento de los resultados de los procesos de participación ciudadana son competencia electoral”.

Esto es así, porque de las 3 figuras aquí analizadas, tanto la constitución como las leyes reglamentarias, claramente establecen competencias precisas para las autoridades electorales. Al Instituto Nacional Electoral naturalmente le otorga competencia en materia organización y verificación de los requisitos (incluidos los votos), mientras que al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación le reserva las competencias suficientes y necesarias “para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, **incluidos los relativos a los procesos de consulta popular y de revocación de mandato**”. Además, se establece que el sistema de medios de impugnación (en materia electoral) “dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales, **de consulta popular y de revocación de mandato**”, y garantizará la protección de los derechos políticos.

En este sentido, los encargados de impartir justicia electoral, estamos obligados y facultados para dirimir cualquier controversia que se suscite como consecuencia de estos, con la única acotación, quizás, de no poder traer a nuestra competencia todos aquellos casos de participación ciudadana donde no medie el sufragio de la ciudadanía como un mecanismo de poder ciudadano para la toma de decisiones (SX-JE-20/2024 Y SX-JDC-69/2024 ACUMULADO).

Referencias:

- Becerra, R. (et al). (2000). La Mecánica del Cambio Político en México. Elecciones, Partidos y Reformas. México. Ed. Cal y Arena.
- Córdova Lorenzo y Ernesto Núñez, (2021). La Democracia no se Construyó en un Día. México. Ed. Grijalbo.
- Vázquez Correa, Lorena (018); La iniciativa legislativa ciudadana en México. Estudio de casos. No. 47, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
- Expediente: SX-JE-20/2024 Y SX-JDC-69/2024 ACUMULADO



Dr. Vladimir Gómez Anduro.