

El cumplimiento de los resultados de los procesos de participación ciudadana ¿son competencia electoral?

Con el objetivo de dar respuesta a la interrogante, resulta oportuno tener claro lo que se entiende por competencia, también identificar de manera clara cuando un órgano electoral (jurisdiccional o administrativo) es competente para conocer de un asunto puesto a su consideración, y los objetivos que se quieren obtener en el desarrollo de los procesos de participación ciudadana, para estar en aptitud de responder si el cumplimiento de los resultados de los procesos de participación ciudadana son competencia electoral.

En ese orden de ideas, y antes de establecer lo que se entiende por “competencia”, resulta oportuno aclarar que, para el presente estudio, sólo me referiré a la competencia por materia, pues tanto la doctrina, como diferentes ordenamientos jurídicos, establecen una definición general, de lo que se entiende por competencia, para con posterioridad señalar ciertos criterios para determinar la competencia, y normalmente se clasifica la competencia por razón de materia, cuantía, grado y territorio.

Así, tenemos que, la competencia por materia es la aptitud legal que se atribuye a un órgano jurisdiccional para conocer de las controversias referentes a una o varias determinadas ramas del derecho. Tiene la ventaja de que los magistrados adscritos a un tribunal especializado en cierta rama del derecho o semi especializado, conocen de una o varias materias con exclusión de otras, lo que permite mayor especialización y, por ende, una profundización del conocimiento de esa o esas materias.

En este sentido, debe decirse que para que un tribunal tenga competencia respecto del conocimiento de un determinado asunto, se precisa, que, hallándose éste dentro de la órbita de su jurisdicción, la ley le reserve su conocimiento, con preferencia a los tribunales del mismo grado.

Identificado lo que se entiende a la competencia por materia, resulta indispensable, traer a colación lo establecido en los artículos 94, 99 y 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De las disposiciones normativas señaladas, se advierte que el Órgano Reformador de la Constitución estableció un sistema integral de justicia en materia electoral, a fin de contar con los mecanismos necesarios para que las leyes y actos en esa materia estuvieran sujetos a control constitucional, haciendo una distribución de competencias constitucionales y legales entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Así, conforme a la Constitución Federal, existe un sistema de justicia electoral que permite, por un lado, impugnar leyes electorales, vía acción de inconstitucionalidad y, por otro, actos o resoluciones en materia electoral, cuyo objeto es la protección

de los derechos fundamentales frente a leyes o actos de la autoridad, o bien al ejercicio de derechos políticos cuando éstos incidan sobre el proceso electoral.

El conocimiento de los medios de impugnación, conforme lo establece la norma suprema, corresponde al Tribunal Electoral, quien es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, cuya competencia en forma exclusiva es la de garantizar la especialización objetiva e imparcialidad en el ejercicio de la función jurisdiccional en esa materia, así como la custodia de los derechos político electorales de los ciudadanos, verificando que los actos y resoluciones que en esta materia se dicten, se ajusten al marco jurídico constitucional y legal.

Ahora me referiré a los mecanismos de democracia directa, de manera específica al plebiscito, referéndum, presupuesto participativo, revocación de mandato.

Así tenemos que, el **Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo**, ha tenido a bien distinguir la importancia de las figuras de democracia participativa, de la siguiente forma:

“Los mecanismos de democracia directa son una de las formas de participación ciudadana. Se trata de mecanismos que permiten que los ciudadanos se pronuncien directamente sobre políticas públicas, esto es, sin delegar el poder de decisión en representantes. Sus formas más comunes son el referéndum, el plebiscito o la iniciativa popular. Esta característica se halla en la base de la distinción clásica entre democracia directa y democracia representativa y también de la frecuente contraposición de estos dos modelos de democracia como si fuesen dos modelos políticos irreconciliables. Pero la cuestión es más compleja.- Los mecanismos de democracia directa, al quitarle poder legislativo a los representantes, pueden debilitar el papel de los políticos y, por ende, el de los partidos. Pero estos mecanismos pueden tener un rol positivo. Por un lado, la participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas puede servir como un contrapeso contra intereses minoritarios que intenten prevenir que los intereses de los ciudadanos se plasmen en políticas públicas. Los mecanismos de democracia directa ofrecen un medio, formal o institucional, de controlar al Estado. Por otro lado, la posibilidad de usar estos mecanismos sirve para prevenir que los representantes no se distancien de los ciudadanos y, por lo tanto, para reforzar el nexo entre representantes y representados. En efecto, en ciertas circunstancias, los mecanismos de democracia directa iniciados por los ciudadanos pueden fortalecer la democracia representativa, sirviendo “como una válvula de escape institucional intermitente que contrarresta las acciones perversas o la ausencia de respuestas por parte de las instituciones representativas y de los políticos”. Y obligan así a una mayor “sincronización entre élites partidarias y ciudadanos”.¹”

¹Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Organización de los Estados Americanos, “Nuestra Democracia”, 2010, páginas 125 a 128.

Desde esta perspectiva, es visible que en el contexto los mecanismos de democracia participativa versan con las siguientes características:

- I. La Consulta Popular se refiere a un concepto genérico descriptivo que comprende a muchos mecanismos de democracia participativa, pero principalmente al Plebiscito como al Referéndum.
- II. Son mecanismos que permiten que los ciudadanos se pronuncien sobre políticas públicas, las especies más conocidas son: Referéndum, Plebiscito e Iniciativa Popular.
- III. Estos mecanismos pueden tener un rol positivo ya que pueden servir de contrapeso a intereses minoritarios que afecten los intereses de los ciudadanos.
- IV. Se trata de medios para controlar al Estado, prevenir que los representantes populares no se distancien de los ciudadanos y, en consecuencia, fortalecer la democracia representativa.

En el caso, es de observar que, la **Democracia Representativa** es la base del Estado de Derecho en los Estados Americanos y en el Estado Mexicano, pero, adicionalmente, la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo guarda una postura ambivalente, pues se trata de un derecho y de una responsabilidad; de igual manera, la promoción y el fomento de otras formas de participación, en el caso, las figuras de **Democracia Participativa** tales como los Plebiscitos o Referéndums, fortalecen la Democracia en el marco de los regímenes constitucionales de los Estados Americanos.

Por lo anterior, es factible sostener que, en los diversos Estados Iberoamericanos, las figuras de democracia participativa complementan el enfoque tradicional de democracia representativa y permiten a los ciudadanos intervenir en las decisiones de política pública, de emisión de legislación, de revocación de autoridades o de aprobación de reformas constitucionales.

Establecido lo anterior, ahora corresponde determinar si, los procesos de participación electoral son de competencia electoral.

Así, tenemos que, derivado de una larga tradición del Poder Judicial de la Federación de no intervenir directamente en los conflictos político-electorales, se creó un tribunal de jurisdicción especializada que se incorporara al Poder Judicial de la Federación, con su propia estructura y atribuciones, pero con el nexo de relación indispensable con el aparato judicial federal, a fin de ejercer sus facultades en forma eficaz, oportuna e imparcial.

Dicha incorporación permitió hacer una distribución de competencias constitucionales y legales entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral, conforme a la cual, como se ha precisado, la primera conocerá sobre la no conformidad a la Constitución Federal de las normas generales en materia electoral, y cuya modificación implicó tres aspectos fundamentales: que los partidos políticos, adicionalmente a los sujetos señalados en el texto anterior del

artículo 105, fracción II, estuvieran legitimados para impugnar leyes electorales; que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes a la Constitución fuera la consignada en ese artículo y que las leyes electorales no fueran susceptibles de modificaciones sustanciales, una vez iniciados los procesos electorales en que fueran a aplicarse o dentro de los noventa días previos a su inicio.

Paralelamente a la distribución de competencias de la Suprema Corte, el Tribunal Electoral tiene a su cargo, además de su tradicional facultad para resolver las impugnaciones que se presentaban en los procesos electorales federales, el análisis de la constitucionalidad de los actos y resoluciones en esa materia que enuncia el propio numeral 99, así como conocer del juicio para la defensa de los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos de votar, ser votado y asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país. Otorgándole, además, la facultad de conocer de aquellos actos o resoluciones de autoridades electorales locales que vulneraran la Norma Fundamental y, en congruencia, se establecieron los principios y bases para los procesos electorales del ámbito local.

Así, después de haberse emitido diversas tesis, el Alto Tribunal ha sostenido que del análisis sistemático de los artículos 94, 99, 103 y 105, fracción II, de la Constitución Federal, se tiene un sistema integral de defensa, que permite por un lado, impugnar vía acción de inconstitucionalidad leyes electorales, en cuanto se refiere precisamente a lo que atañe exclusivamente a dicha materia; por otro, combatir los actos o resoluciones en materia electoral, entre ellos, los que vulneren el derecho político de los ciudadanos de ser votado; pero también existe en armonía con aquellos medios de control constitucional, el juicio de amparo, a fin de combatir cualquier ley que, aun cuando su denominación o contenido sea esencialmente electoral, una de sus disposiciones pudiera vulnerar alguna garantía individual y, por ende, el objeto de examen sea sólo ese aspecto.

Lo que se dijo, no se traduce en que se reste o afecte la competencia del Tribunal Electoral, como órgano judicial federal especializado en materia electoral, sino que se trata de medios de control con una tutela diversa que se armoniza y, por consiguiente, no serán objeto de impugnación las disposiciones que atañen al ejercicio de derechos políticos o a la materia electoral, como son por ejemplo las cuestiones relativas a la regulación de los partidos políticos en cuanto a financiamiento, estatutos, control, vigilancia, acceso a medios de comunicación, etcétera; la normatividad sobre las agrupaciones políticas en lo relativo a su participación en lo estrictamente electoral, o bien, del proceso electoral (distribución, integración y ubicación de casillas, medios de impugnación, etcétera), respecto de los cuales, se reitera, el órgano reformador de la Constitución estableció los medios de control constitucional para su impugnación y los sujetos legitimados para promoverlos.

Derivado de lo anterior, es posible concluir que, la los procesos de participación ciudadana, serán competencia de una autoridad electoral, cuando se refieran a los asuntos que atañen al ámbito electoral, y para eso se necesitara un estudio

particular caso por caso, para resolver si una autoridad electoral puede conocer del asunto, o es competencia de algún órgano jurisdiccional o administrativo el resolver el fondo de un proceso de participación ciudadana.

En virtud de todo lo anteriormente sostenido, sería muy oportuno tomar en consideración que, al instarse a futuro a un Poder Reformador de la Constitución Federal, así como al Legislador Federal Ordinario encargado de elaborar o modificar la legislación, se tomaran en consideración las particularidades de cada figura de democracia participativa, sus posibles efectos y las reconfiguración de determinadas materias vedadas o restringidas que permitan que la figura de la Consulta Popular pueda tener una efectividad plena y no se traduzcan en un desencanto ciudadano en la formulación de políticas públicas, de pronunciamiento sobre legislación o incluso, para constituirse en auténticos partícipes en la construcción de la Norma Suprema.

En síntesis y como puede observarse, no se trata sólo de construir un argumento en torno al Principio **Pro Persona** de los mecanismos de **Democracia Participativa**, sino de entender las modalidades, condiciones temporales y efectos que pueden dar lugar a que se cuestione o realice un planteamiento y que éste sea sometido a la arena público-política-deliberativa y desde luego, que pueda apreciarse nítidamente la voluntad popular para actuar o no actuar a cargo de los órganos vinculados a ello.

Así, el Tribunal Electoral o la Suprema Corte de Justicia de la Nación seguramente estarán llamadas a explicar con argumentos jurídicos, sobre los alcances y finalidades de los **medios de participación ciudadana** con la intensión de que pueda lograrse en nuestro contexto jurídico-político la tan ansiada participación ciudadana que, efectivamente requiere la República.

Finalmente, es menester señalar que la regulación de las diversas figuras de Democracia Participativa debe ir acompañada de un marco jurídico normativo que permita su plena operatividad y efectividad, y que no derribe la confianza ciudadana para ejercer su derecho de participación política, pues en efecto, esa fue la intención por algunos representantes populares del Poder Revisor de la Constitución al argumentar en torno a la adición al numeral 35 de la Norma Suprema.