

HACIA UNA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

ensayos y reflexiones



HACIA UNA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

ensayos y reflexiones



Baja California, 2020

Integración del Pleno del
Tribunal de Justicia Electoral del
Estado de Baja California

Leobardo Loaiza Cervantes
Magistrado Presidente

Elva Regina Jiménez Castillo
Magistrada

Jaime Vargas Flores
Magistrado

Consejo Editorial

Leobardo Loaiza Cervantes
Magistrado Presidente

Jaime Vargas Flores
Magistrado

Germán Cano Baltazar
Secretario General de Acuerdos

Germán Argimiro Morales Martínez
Titular de la Unidad Administrativa

Colaboradores

Andrés García Hernández
Secretario Técnico

Julio César Ramos Corrales
Encargado de Comunicación Social

Gildardo Jesús López Lepe
Encargado de Difusión y Capacitación

Los trabajos publicados son responsabilidad
de los autores y no necesariamente reflejan
la opinión de la publicación.



D.R. 04-2016-020814233000-102

Índice

| | |
|---|-----|
| Prólogo | 7 |
| Sergio Arturo Guerrero Olvera | |
| Democracia y Participación Ciudadana | 18 |
| Yurisha Andrade Morales | |
| Democracia Participativa en la Representación “La Democracia Participativa va a ser La Gran Revolución del Siglo XXI” | 40 |
| Betsabé Dulcinea Apodaca Ruiz | |
| Las Consultas Populares Políticas y Jurídicas. Análisis de dos Casos Relevantes en México: Naim y Cervecería Mexicali | 70 |
| Ernesto Camacho Ochoa | |
| Participación Ciudadana Libre de Discriminación | 94 |
| Clicerio Coello Garcés | |
| Democracia y Participación Digital | 124 |
| Víctor Alejandro Espinoza Valle | |
| Justicia Constitucional Electoral, Presupuesto Participativo y Autogobierno Indígena en la Ciudad de México. | 146 |
| Felipe Alfredo Fuentes Barrera | |
| ¿ <i>Wiki-Democracia</i> en México? | 168 |
| Leobardo Loaiza Cervantes | |
| Democracia Participativa y Mecanismos de Participación Ciudadana en el Estado de Hidalgo | 194 |
| María Luisa Oviedo Quezada | |
| Democratización de los Procesos Plebiscitarios en las Juntas Auxiliares del Estado de Puebla | 226 |
| Norma Angélica Sandoval Sánche | |
| La Participación Ciudadana en la Elección de las Autoridades Auxiliares en el Contexto Normativo Mexicano | 242 |
| Martha Patricia Tovar Pescador | |

PRÓLOGO

Sergio Arturo Guerrero Olvera¹

Con entusiasmo recibí la invitación de mi amigo y colega Leobardo Loaiza Cervantes, para prologar la obra que durante su presidencia edita el Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California, titulada *Hacia una democracia participativa. Ensayos y reflexiones*, la cual contiene una valiosa colección de diez ensayos sobre diversos temas relativos a la democracia en México.

Las aportaciones de distinguidos académicos, de autoridades jurisdiccionales federales y locales, ofrecen variadas perspectivas que en conjunto permiten tener un panorama actual de los diferentes mecanismos de participación política de la ciudadanía a nivel nacional.

Una democracia de calidad incluye variados mecanismos de participación política de la ciudadanía y engrandece los ambientes de libertad, fraternidad y solidaridad social.

Las instituciones no funcionan a plenitud solo a partir de estructuras orgánicas y burocráticas, requieren de una constante vigilancia, acompañamiento y evaluación de las personas a las que sirven y de estos aspectos se ocupan al-

¹ Magistrado de la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

gunos de los ensayos, en los que se buscan y proponen alternativas para ampliar los ámbitos decisionales a cargo de la ciudadanía.

La democracia participativa requiere múltiples reflexiones, muchas de las cuales se hacen aquí con rigor y profundidad. Son una invitación abierta para “jalar la hebra” en múltiples temas: Pensemos por ejemplo acerca del potente carácter emancipatorio que tiene una participación ciudadana más enérgica y protegida por un derecho alternativo que proteja en la mayor medida posible la participación activa de la ciudadanía². También ubiquemos el marco implícito que no siempre se confiesa en estos tipos de mecanismos: la urbanidad, la formalidad institucional y el acceso a aparatos burocráticos que viven de los mecanismos de participación social.

También pensemos colectivamente acerca de la existencia de otras realidades como las rurales o del campo, las de las personas con discapacidad, las de las periferias desamparadas y en el contexto de las comunidades indígenas que reclaman para sí mecanismos localizados, regionales y propios para reivindicar sus propios modelos de participación política.

Falta reconocer, estudiar y divulgar, por ejemplo, que el tequio o que la rendición de cuentas de ingresos y egresos que hace un presidente municipal de una comunidad indígena, en una cancha de basquetbol, con un pizarrón, con una simple caja de cartón donde se guarda el dinero restante y de frente a la comunidad, es una auténtica forma de partici-

² Boaventura De Sousa ha señalado reiteradamente que el uso contrahegemónico del derecho tiene potencial reconfigurativo y que en ese aspecto puede servir como instrumento emancipador si y sólo si se reinventa la democracia: “La movilización política puede implicar diferentes tipos de activismo político pacífico, entre los que se incluye la acción directa para forzar la entrada de reivindicaciones en la agenda política” (De Sousa, 2018:263-264).

pación social, abierta, configurada sin excesos burocráticos, eficiente, económica, transparente y sin necesidad de excesivos lujos formalistas³.

El capítulo de Yurisha Andrade Morales, magistrada presidenta del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, versa sobre los mecanismos de participación ciudadana existentes en el marco jurídico vigente del Estado de Michoacán de Ocampo: la consulta ciudadana, el referéndum, el plebiscito, la iniciativa ciudadana, el observatorio ciudadano y el presupuesto participativo. Después de presentar una explicación de cada uno, la autora concluye que se trata de mecanismos de participación ciudadana tan importantes que las normas que las regulan deben ser evaluadas constantemente para mejorar las condiciones de acceso y así “consolidar la relación Estado-ciudadanía.”

Betsabé Dulcinea Apodaca Ruiz, magistrada presidenta del Tribunal Estatal Electoral de Baja California Sur, escribe sobre la democracia participativa y la representación. En sus palabras, “la sinergia existente entre la ‘democracia participativa’ y el reconocimiento pleno de los ‘derechos humanos’, permite fortalecer la pluralidad de opiniones y la corresponsabilidad Estado-Sociedad-Ciudadanía; y entender dicha relación como una pirámide invertida, cambiando con ello el modelo jerárquico social actual...” La autora apuesta en la formación intelectual de la ciudadanía, la instrucción en la cultura cívica y el proceso de racionalización de la sociedad. Todo lo anterior, para permitir transformar el modelo representativo de la democracia, al incluir mecanismos que permitan la relación más cercana entre los representantes y sus representados, como una respuesta a las inconformidades sociales.

³ Uno de tantos ejemplos bien documentados es el del Municipio de Santa Catarina Ixtepeji, en Oaxaca (Mesri y González, 2014).

Ernesto Camacho Ochoa, magistrado presidente de la Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, realiza una importante reflexión que valora positivamente los ejercicios de consulta ciudadana que se practican fuera de las formalidades legales y constitucionales. Desde su perspectiva, por sí misma interesante, las consultas de carácter político son manifestaciones de libertad de expresión y su ejercicio paralelo no está prohibido, sino que está protegido como derecho fundamental.

No deja de llamar la atención acerca de lo deseable que es para una democracia jurídica emergente, que las participaciones ciudadanas directas se encaucen a los procedimientos formales, pues de esa manera se logra un vínculo entre el sentido de la participación y sus consecuencias. El autor analiza la consulta ciudadana como mecanismo de democracia directa, clasificándola desde el punto de vista político o social, eso es, para incentivar la participación ciudadana en las decisiones públicas, y, desde el jurídico, que la consideraría valiosa en la medida en que se desarrolla conforme a la normatividad, para así, lograr la exigibilidad del resultado. Sin conformarse con la descripción normativa de las consultas, ejemplifica con el estudio de dos casos. La consulta practicada en relación con la construcción del nuevo aeropuerto de la Ciudad de México y la de la planta cervecera en Mexicali, Baja California. Ambas son descritas por el autor como “ejercicios de participación ciudadana de naturaleza metajurídicas, que se desarrollaron fuera del proceso constitucional, cuyo resultado, por ende, no es legalmente exigible.” El autor concluye que cualquiera que sea la alternativa entre los dos tipos de consulta y la forma en la que se valore, su fundamentación o motivo debe ser la búsqueda del fortalecimiento de la cultura o educación cívica, con la finalidad de que la sociedad esté involucrada e incluida en la toma de decisiones.

Clicerio Coello Garcés, exmagistrado presidente de la Sala Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, desarrolla el importante tema de la participación ciudadana libre de discriminación. Cita la obligación que tiene el Estado mexicano a establecer las medidas necesarias para garantizar la igualdad sustantiva y estructural, así como la no discriminación de las personas. En este sentido, en México se han creado protocolos de actuación para aquellos casos que afectan a un grupo cuyos derechos comúnmente son vulnerados. Al referirse a las personas con discapacidad en particular, explica que el marco jurídico internacional y nacional obliga que se implementen ajustes razonables entendidos como modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio de todos los derechos humanos. También resume diversas resoluciones relevantes en el ámbito electoral sobre acciones afirmativas y paridad de género; los derechos de los pueblos indígenas; personas con nacionalidad mexicana por naturalización; y, personas privadas de su libertad y sujetas a procesos penales. En resumen, destaca la importancia de que las personas encargadas de impartir justicia eliminen, desde su ámbito de competencia, las prácticas discriminatorias que afectan a las y los ciudadanos.

Por su parte, Víctor Alejandro Espinoza Valle, investigador de El Colegio de la Frontera Norte, analiza el ausentismo en las urnas de los bajacalifornianos en el contexto del sufragio extraterritorial. El autor menciona que una de las características que se comparte en todas las experiencias del voto extraterritorial a nivel internacional es la de la baja participación. No obstante, en todas las elecciones en que las y los bajacalifornianos han tenido la oportunidad de participar desde el extranjero, el número de personas que la han hecho ha sido superior al promedio nacional; es decir,

son más participativos. Aparte de presentar un listado de las fortalezas asociadas al voto electrónico y, las debilidades, el autor concluye que la experiencia del próximo proceso electoral 2020-2021 permitirá medir el impacto del voto digital en el incremento de la participación, pues podría ser que se favorezca la participación de las y los paisanos que residen fuera del país.

El capítulo de la autoría de Felipe Alfredo Fuentes Barrera, magistrado presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, trata el tema de los presupuestos participativos y el autogobierno indígena en la Ciudad de México tal como fue analizado en la resolución SUP-REC-35/2020. En la citada resolución, se hace énfasis en que el sentido del régimen constitucional en materia de derechos de los pueblos indígenas es “la integración de una verdadera representación ciudadana que vele por los intereses y preserve la cultura y forma de vida de los pueblos originarios. De allí que imponer un mecanismo u órgano de representación y participación ciudadana hacia adentro de una unidad territorial en la que se ubica un pueblo originario trastoca tales intereses.” Esta importante reflexión permite entender la importancia de la creación de las nuevas Comisiones de Participación Ciudadana en la Ciudad de México y las razones por las cuales, en los pueblos y barrios originarios, continuarán rigiendo los Consejos del Pueblo, pues son los órganos que se tomaron en cuenta para realizar las consultas sobre los presupuestos participativos.

También hay lugar para reflexionar sobre las novedosas formas de participación que las sociedades digitales en la era de la información nos ofrecen y en ese aspecto, el principal promotor de esta obra, Leobardo Loaiza Cervantes, magistrado presidente del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California, lanza el interrogativo sobre la existencia de la “wiki-democracia” en México. En su ensayo, destaca que, en la actualidad, de forma rápida, las

tecnologías digitales transforman la manera en que las personas se desenvuelven en la sociedad. En este contexto, si se considera que el involucramiento de la ciudadanía es la premisa fundamental de una cultura democrática, el uso de las tecnologías abre atractivas áreas de oportunidad. Aplicar el concepto de *wiki* para crear una comunidad de usuarias y usuarios que compartan contenidos sobre la democracia participativa puede lograr su participación responsable, oportuna e informada en decisiones trascendentales para su comunidad. El autor concluye que, si se considera que conforme a los resultados de diversas encuestas (por ejemplo, la que se realiza anualmente Mitofsky), el nivel de confianza en las instituciones—incluyendo a los partidos políticos y diputadas y diputados— en México demuestra un descenso sistemático, es conveniente introducir proyectos de mejoras tecnológicas que incentiven la participación ciudadana en la toma de decisiones y que, además, abaraten la democracia, como es el caso del voto electrónico.

María Luisa Oviedo Quezada, magistrada presidenta del Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo, aborda el tema de la democracia participativa y los mecanismos de participación ciudadana existentes en la referida entidad federativa. Esta visión particular es un buen ejemplo de los vaivenes de la democracia, que refleja la madurez de una sociedad cada vez más exigente y participativa. En particular, explica que el marco normativo estatal ha sido reformado varias veces para regular la iniciativa ciudadana, consulta popular y audiencia pública como instrumentos que tienen como finalidad promover dicha participación. También está en proceso de sancionarse por los ayuntamientos del estado una reforma constitucional aprobada el 16 de julio del 2020, por la legislatura local sobre las consultas populares, la revocación del mandato y el derecho de la ciudadanía en el extranjero para votar en las elecciones para gobernadora o gobernador. Sin embargo, manifiesta la necesidad de valorar ajustes a la

legislación (en cuanto a los requisitos) y hacer mayor difusión sobre estos mecanismos, puesto que por ejemplo, hasta la fecha, no se ha presentado ninguna iniciativa ciudadana ante el congreso local. En cuanto a la consulta popular, señala que debe de existir una partida presupuestal y las autoridades deben de respetar lo estipulado en la normativa al llevarlas a cabo.

Por su parte, Norma Angélica Sandoval Sánchez, magistrada del Tribunal Electoral del Estado de Puebla, dedica el capítulo de su autoría a los procesos “plebiscitarios” en las juntas auxiliares de dicha entidad federativa. Se trata de otro análisis sobre la importancia de los procesos locales y comunitarios y la participación ciudadana a nivel sub municipal. Al apuntar que Puebla cuenta con cuatrocientos cincuenta y tres juntas auxiliares que pertenecen a doscientos diecisiete municipios, da la pauta para un análisis del marco normativo vigente relativo al nombramiento de las autoridades en las comunidades administrativamente dependientes de las cabeceras municipales. Para la autora, es importante realizar las reformas legales necesarias para asegurar que las juntas auxiliares se rijan bajo los principios democráticos que la legislación mexicana establece deben preservarse en todo proceso electoral, como es la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad, máxima publicidad y paridad de género.

Finalmente, en su ensayo dedicado a las autoridades auxiliares en el contexto jurídico mexicano, Martha Patricia Tovar Pescador, magistrada del Tribunal Electoral del Estado de México, analiza este nivel de gobierno comunitario como una forma de participación ciudadana. Para la autora, su importancia emana del hecho de que facilitan la cercanía del ayuntamiento con la sociedad, y que como autoridades locales puedan ser las principales actrices de la democracia participativa al garantizar políticas públicas más eficientes. También pueden incidir en la institucionalización de espa-

cios para el diálogo y la negociación, a partir del reconocimiento de la pluralidad de la sociedad. El capítulo incluye una tabla que contiene información de cada entidad federativa sobre quiénes son las autoridades auxiliares, es decir, el nombre con el cual son identificadas según la legislación local, y su forma de elección o nombramiento, siendo en algunos estados por sistemas normativos indígenas y en otros, designación por parte del presidente municipal. El capítulo concluye que “el nivel más básico del gobierno representa el espacio ideal para el fortalecimiento de la democracia participativa.”

Caitlin Moran ha dicho que el feminismo es demasiado importante para dejarlo sólo en manos de eruditas (2019:19). Algo similar sucede con los temas de la participación ciudadana en la política, el pluralismo debe expresarse, pues es tan relevante que atañe a toda la comunidad y por ello esperamos una cantidad infinita de voces, las de las autoridades que hoy escriben, de quienes van a leerlas y las expresiones de cada grupo de interés y de cada persona que en su vida cotidiana vive la democracia desde sus experiencias personales.

Todas esas voces y esfuerzos, de baja o alta intensidad, hacen de la democracia un instrumento que es intermitentemente disonante y armonioso, pero a la vez un espacio de libertades y oportunidades a las que no debemos renunciar. Bienvenidas las reflexiones que se proponen en esta obra, porque abonan a construir y recrear el anhelado ambiente de constante diálogo, razonable, crítico e informado.

Felicidades desde luego al Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California, porque su labor no se limita solo al dictado de sentencias, sino también, con este tipo de obra escrita, a la construcción de un capital social que busca analizar y entender los procesos sociales que definen nuestras más altas aspiraciones democráticas.

Referencias

De Sousa Santos, B. (2018). Las bifurcaciones del orden. Revolución, ciudad, campo e indignación. Madrid: Trotta-Siglo del Hombre Editores-ILSA.

Mesri Hashemi-Dilmaghani, P.A. & González Guerrero, M. (2014). La organización político-social de una comunidad oaxaqueña (pueblo zapoteco serrano). México: TEPJF, https://www.te.gob.mx/defensoria/media/pdf/organizacion_politico_social.pdf.

Moran, C. (2019). Como ser mujer (10a ed.) Barcelona: Anagrama.

Yurisha Andrade Morales

Magistrada Presidenta del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán. Doctora en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Doctora en Derecho por el Centro de Investigación y Desarrollo de Michoacán. Ha sido Asesora del Gobernador de Michoacán, Secretaria Privada del Secretario de Gobierno, Directora de Asuntos Constitucionales y Legales de la Consejería Jurídica del Estado, Visitadora Regional de Morelia de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, Consejera Electoral del Instituto Electoral de Michoacán.

DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

1. *Mecanismos de participación ciudadana*
2. *Reflexiones finales*
3. *Fuentes de información*

El término democracia y sus derivados provienen de las palabras griegas *demos* (*pueblo*) y *cratos* (*poder o gobierno*), es decir, el gobierno o poder del pueblo. Así, la democracia es una forma de gobierno y de organización social que atribuye la titularidad del poder a la sociedad. Sin embargo, para que el pueblo ejerza verdaderamente este poder, es ineludible que la ciudadanía tome parte en las cuestiones públicas.

En las sociedades democráticas, la ciudadanía no toma directamente las decisiones públicas, sino que elige de entre ellos mismos representantes para que éstos gobiernen, por consiguiente, la voluntad de la ciudadanía tiene que ser respetada al momento de tomar las decisiones, sin embargo, tiene que existir un contexto de libertades.

Para lograr una verdadera democracia participativa es fundamental que la ciudadanía se involucre en los asuntos públicos, lo que permitirá que sus opiniones sean escuchadas e incluidas por parte de quienes ejercen el poder y de esta manera satisfacer las principales necesidades del ser humano que se encuentra inmerso en una sociedad, en te-

mas como comercio, trabajo y previsión social, seguridad pública, derechos humanos, recursos públicos, entre otros, que se realiza a través de la iniciativa ciudadana, mediante la cual la ciudadanía somete a consideración de los órganos del Estado, propuestas con el objeto de crear, reformar, adicionar, derogar o abrogar, leyes, decretos o reglamentos.

No obstante, esta forma de gobierno no es absoluta, ya que incluye también una forma de rendición de cuentas de los gobernantes. Para Morlino, los regímenes democráticos deben poseer como características el sufragio universal, elecciones libres, periódicas y competidas, más de un partido u opciones políticas sobre las cuales los ciudadanos puedan elegir fuentes alternativas de información. Lo que implica el reconocimiento de los principios de inclusión, pluralidad, igualdad en el ejercicio del voto y participación efectiva. Asimismo, señala la importancia de una lógica de calidad en el ejercicio gubernamental, la rendición de cuentas de los gobernantes, la reciprocidad ante las demandas de la población y, sobre todo, la posibilidad de ejercer un control de legalidad sobre los actos de la autoridad (Morlino, 2009).

Lo anterior, es con la finalidad de valorar y revisar la efectividad de los gobernantes, tanto en el desempeño de políticas públicas como en el ejercicio de su cargo, es por ello que el Estado democrático otorga a los ciudadanos no solo libertades y derechos políticos, sino también les confiere los mecanismos necesarios para exigir cuentas sobre las responsabilidades gubernamentales, esto es, la facultad de garantizar que los funcionarios públicos justifiquen su conducta y el uso de los recursos que administran, constituyéndose como la obligación de informar y justificar sus decisiones de gobierno, es decir, la fundamentación y motivación de sus actos o determinaciones y con ello la posibilidad de ser sancionados, en caso de vulnerar la normativa aplicable, es así como la rendición de cuentas tiene una doble

dimensión, una legal, que consiste en aquellos mecanismos institucionales diseñados para asegurar que las acciones de los funcionarios públicos estén fundadas en la ley. Y, una política, referente a la capacidad del electorado para hacer que las políticas gubernamentales se adecuen a sus preferencias y demandas, por lo que se asume que los comicios son la institución por excelencia para este tipo de control.

En México, desde el Congreso Constituyente de 1917 se estableció la obligación de rendir cuentas, es decir, informar sobre sus actos y decisiones. Actualmente, con la llegada de la competitividad electoral, de los gobiernos divididos y de la alternancia, rendir cuentas se ha vuelto una prioridad de los gobiernos, de los congresos y de amplios sectores de la sociedad (Ugalde, 2002:9).

De manera más específica se refiere a que la ciudadanía pueda desarrollar mecanismos y procesos de formación en donde no únicamente vigile a las instituciones públicas, sino también participe activamente en la toma de decisiones en distintos ámbitos de interacción (ENCCIVICA 2017-2023:305-306).

Además de la obligación de rendir cuentas, por parte de las autoridades electas, existe la necesidad de que la ciudadanía, que fue quien los eligió para que los gobernarán, establezca un mecanismo de monitoreo y seguimiento de las acciones emprendidas por los partidos políticos y los gobiernos.

En ese sentido, la rendición de cuentas requiere esencialmente la participación de la ciudadanía, transparencia y el acceso a la información pública, así como de la voluntad política y el compromiso de la autoridad de asumir las consecuencias de sus actos o responsabilidades; un marco institucional que confiera facultades a los órganos de control para sujetar los actos de los gobernantes a la Ley.

Aunado a lo anterior, se requiere una cultura cívica con valores que inciten a la autoridad a actuar con honestidad en

los asuntos públicos, ya que, este régimen político debe generar credibilidad y confianza, lo que se puede lograr a través de una cultura de la legalidad, estableciendo canales institucionales que permitan una interacción positiva con base en mecanismos de transparencia, capacitación y divulgación, simplificación de trámites y acercamientos mutuos de manera sistemática y frecuente con la ciudadanía.

Salazar Ugarte refiere que la cultura de la legalidad de una sociedad determinada es el conjunto de conocimientos, creencias, usos y costumbres, símbolos, etc., de los miembros de esa comunidad en relación con los aspectos de la vida colectiva que tiene que ver con las normas jurídicas y su aplicación (Salazar, 2016:33).

De esta manera es como la cultura de la legalidad ayudará a la consolidación de la democracia, ya que ésta última cuenta con un sistema normativo e institucional diseñado para resolver controversias, ya sea mediante mecanismos jurisdiccionales o administrativos los cuales garantizan la legalidad y constitucionalidad de los actos y las resoluciones de las autoridades.

Por lo anterior, las instituciones tienen como obligación, fomentar y mantener una cultura democrática y de justicia ante la ciudadanía, quien exige el cumplimiento de las leyes y que las autoridades se apeguen a los principios democráticos, que protejan efectivamente sus derechos y que sus resoluciones se encuentren debidamente fundadas y motivadas.

Por eso, en el ejercicio de la democracia también tiene que ver con el papel que desempeñan las personas en la sociedad, ya que, sin la participación ciudadana, la democracia pierde su representatividad y legitimidad.

En ese sentido, podemos entender a la participación ciudadana como la presencia activa y determinante de los ciudadanos en la vida pública, que comprende a todas aquellas acciones voluntarias, que a través de las cuales se da

la intervención ciudadana en los asuntos de la comunidad (García y Rubén, 2000:217-225).

La Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo, en su artículo 6, establece que la participación ciudadana es un derecho y una obligación de la ciudadanía. Y siguiendo esa línea, de acuerdo con la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, en su artículo 3, nos dice que la participación ciudadana es el conjunto de actividades a través de las cuales toda persona tiene el derecho individual o colectivo para intervenir en las decisiones públicas, deliberar, discutir y cooperar con las autoridades, para incidir en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas y actos de gobierno de manera efectiva, amplia, equitativa, democrática y accesible y en el proceso de planeación, elaboración, aprobación, gestión, evaluación y control de planes, programas, políticas y presupuestos públicos.

Para Ortiz Crespo la democracia se caracteriza por la participación directa del ciudadano en los espacios democráticos de la Polis. Es con la constitución del Estado como se configura la relación entre el gobierno y ciudadanía, por una parte, el Estado como garante de la ciudadanía, mientras que ésta delega el manto a sus representantes para que tomen las decisiones en su nombre (Ortiz, 2004:20).

Incluso, la participación ciudadana está contemplada como un derecho humano, debido a que en el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos se reconoce el derecho que tiene toda persona a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos y además el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas del mismo.

Podemos definir a la democracia participativa como una forma de organización política que otorga a la ciudadanía la facilidad de asociarse y organizarse de tal modo que pueda ejercer una influencia directa en las decisiones públicas.

Concedores de nuestro derecho y obligación de participar en los asuntos políticos del país, ¿cómo podemos hacerlo? Esto es, a través de los mecanismos de participación ciudadana, que son las herramientas que como ciudadanía nos permiten e impulsan a participar en las decisiones colectivas de nuestro país.

1. Mecanismos de participación ciudadana

Los mecanismos de participación ciudadana son las herramientas que permiten e incentivan la participación de los ciudadanos en las decisiones colectivas de la nación, así no sean parte de la administración pública o de un partido político (Mecanismos de Participación Ciudadana en Banrep-cultural, 2017).

Ante tal definición cabe hacer la precisión que es únicamente a través de medios institucionalizados como podemos denominar a esta acción colectiva como mecanismo de participación ciudadana (Chávez y Preisser, 2014:322).

Por lo tanto, la participación ciudadana es importante para la consolidación de la democracia, ya que ésta es parte esencial de un régimen democrático representativo, en el cual se necesita del sufragio para su funcionamiento, y para que las decisiones de las autoridades sean percibidas como legítimas. Así es como surge la necesidad de integrar a la ciudadanía en la toma de decisiones, más allá de la emisión del sufragio, pero haciendo uso de medios institucionales y normados que permitan consultarles y que ella misma emitan su opinión sobre asuntos que le afecte a nivel local, es decir, que pueda participar de manera activa en la toma de decisiones del país, y no quedarse solamente en los instrumentos de una democracia representativa en la que todas las decisiones son tomadas por los gobernantes electos.

Un ejemplo claro que tenemos respecto de los mecanismos de participación ciudadana es la consulta popular.

Este derecho fue incorporado en la reforma constitucional publicada el 10 de febrero de 2014. En ella se prevé la posibilidad de que el poder ejecutivo, legislativo o la ciudadanía, sometan a votación general la aprobación o negación de una propuesta de política pública considerada de trascendencia nacional.

De ahí que, el 14 de marzo de esa anualidad se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de Consulta Popular que regula la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, precepto que establece como derecho de la ciudadanía el votar en las consultas populares.

Las consultas populares tratan sobre temas de trascendencia nacional o regional que sean competencia de la Federación, exceptuando de dichas consultas: 1) la restricción de los derechos humanos reconocidos por la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano es parte; 2) las garantías para la protección de los derechos humanos; 3) los principios consagrados en su artículo 40; 4) la permanencia o continuidad en el cargo de los servidores públicos de elección popular; 5) la materia electoral; 6) el sistema financiero, ingresos, gastos y el Presupuesto de Egresos de la Federación; 7) la obras de infraestructura en ejecución; 8) la seguridad nacional; y, 9) la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. Será la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta.

Por lo que ve al orden local, no todos los Estados tienen regulados los mecanismos de participación, inclusive algunos solo los mencionan en sus respectivas Constituciones, pero sin establecer algún procedimiento para acceder a ellos. El Estado de Michoacán ha garantizado el derecho de participación de su ciudadanía, ya que desde el año 2000 se

estableció en el artículo 8° de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, tal posibilidad; sin embargo, fue hasta el 24 de enero de 2012 que se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional de Michoacán de Ocampo, la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo, y con esto la ciudadanía contó con un ordenamiento específico que contempla los mecanismos de participación en los que puede ejercer el derecho establecido en su Constitución del Estado.

En la referida Ley de Participación Ciudadana de 2012, solamente se establecían tres mecanismos de participación ciudadana, el Referéndum, el Plebiscito y la Iniciativa Popular, y en su artículo transitorio ordenaba al Instituto Electoral de Michoacán la emisión de un reglamento al respecto, por lo que el Consejo General de dicho Instituto aprobó el Reglamento de Participación Ciudadana el 23 de abril de 2012. Sin embargo, no se realizó ningún mecanismo de participación, con excepción de diez Iniciativas Populares que se presentaron entre 2012 y 2015 ante el Congreso del Estado de Michoacán.

Posteriormente, el 8 de septiembre de 2015 se publicó en el Periódico Oficial, la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo. En ella se modificó el nombre de uno de los mecanismos existentes, la iniciativa popular, cambiando a iniciativa ciudadana y con ello ampliaría el derecho para que pudieran ejercerla todos los órganos del Estado y la posibilidad de que la ciudadanía pudiera someter a consideración de éstos propuestas de iniciativa, atendiendo a su respectiva competencia. Además, se agregaron otros tres mecanismos de participación, la consulta ciudadana, el observatorio ciudadano y el presupuesto participativo.

El derecho a utilizar los mecanismos de participación ciudadana corresponde a los poderes del Estado, a los órganos constitucionales autónomos, a los ayuntamientos y a

la ciudadanía michoacana. Es decir, dichos mecanismos los podrán ejercer en su caso, la iniciativa ciudadana la podrá ejercer la ciudadanía; el referéndum el gobernador del Estado, el poder legislativo, los ayuntamientos y la ciudadanía; el plebiscito, el gobernador del Estado, los ayuntamientos y la ciudadanía; la consulta ciudadana, el gobernador del Estado, el poder legislativo, los ayuntamientos, y la ciudadanía; el observatorio ciudadano la ciudadanía; y, el presupuesto participativo lo convocará el ayuntamiento.

Es importante destacar que los partidos políticos están impedidos a solicitar directamente la realización de un mecanismo de participación ciudadana, así como intervenir en ellos.

A continuación, se describen en qué consisten cada uno de estos mecanismos.

Iniciativa Ciudadana. La iniciativa ciudadana es la forma de participación, por la cual, la ciudadanía michoacana somete a consideración de los órganos del estado, propuestas con el objeto de crear, reformar, adicionar, derogar o abrogar, leyes, decretos o reglamentos. La presentación obliga a la autoridad a estudiar, analizar y resolver para, en su caso, aprobar o desechar, según corresponda.

La propuesta para crear, reformar, adicionar, derogar o abrogar, leyes, decretos o reglamentos debe: 1) ser dirigida al titular del órgano del Estado que corresponda; 2) señalar el fundamento legal de la propuesta; y 3) debe contener una exposición de motivos y la propuesta de articulado respectivo. Deberán indicarse los datos generales del ciudadano o ciudadanos suscribientes, así como, el domicilio para oír y recibir notificaciones.

Los órganos del Estado a los cuales sea dirigida la propuesta tienen la obligación de dar trámite a las iniciativas ciudadanas de conformidad con los procedimientos y formalidades que establezca su normatividad interna. La falta de normatividad no impedirá el ejercicio de este derecho y

en todo momento deberá garantizar la atención, trámite y resolución procedente.

Se entiende por órganos del Estado para el trámite de este mecanismo, el poder ejecutivo u órganos del estado respecto de reglamentos; sobre leyes locales, ante el poder legislativo; mientras que, respecto a Bandos de Gobierno, debe hacerse ante el ayuntamiento, lo que obliga a la autoridad a estudiar, analizar y resolver, para en su caso, aprobar o desechar la propuesta presentada, según corresponda.

En el Estado de Michoacán en el periodo de 2012 a 2019 se han presentado treinta iniciativas por parte de la ciudadanía en diferentes materias, las cuales han incidido en la labor legislativa, brindando elementos para la actualización de leyes, adiciones o abrogaciones gracias al punto de vista de la ciudadanía hacia los integrantes del Congreso del Estado.

Referéndum, es el mecanismo de participación, mediante el cual, la ciudadanía expresa su aprobación o rechazo a leyes o decretos que expida el Congreso; a los decretos, reglamentos, órdenes, acuerdos y circulares de observancia general que contengan disposiciones sobre asuntos administrativos que expida el Gobernador; así como los bandos de gobierno o los reglamentos que emitan los ayuntamientos.

Este mecanismo de participación ciudadana lo podrán hacer efectivo 1) el Congreso del Estado, cuando uno o varios diputados presenten ante el pleno la solicitud correspondiente y ésta sea aprobada, antes de la votación de la iniciativa de ley o decreto; 2) el gobernador, respecto de decretos, reglamentos, órdenes, acuerdos y circulares de observancia general que contengan disposiciones sobre asuntos administrativos que emita; 3) los ayuntamientos, cuando se trate de leyes o decretos expedidos por el Congreso del Estado y lo solicite la tercera parte de los ayuntamientos; decretos, reglamentos, órdenes, acuerdos y circulares de observancia general que contengan disposiciones sobre asuntos admi-

nistrativos emitidos por el gobernador y lo solicite la tercera parte de los ayuntamientos; y, Bando de Gobierno y reglamentos emitidos por el ayuntamiento y cuando lo solicite la mayoría de sus integrantes; y 4) la ciudadanía, cuando se trate de leyes y decretos expedidos por el Congreso del Estado y lo solicite el 1.5% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal estatal; se trate de decretos, reglamentos, órdenes, acuerdos y circulares de observancia general que contengan disposiciones sobre asuntos administrativos emitidos por el gobernador y lo solicite el 1.5% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal estatal; y, cuando se trate de bandos de gobierno o reglamentos que emitan los ayuntamientos y los solicitantes constituyan por lo menos el 2.5% de la lista nominal respectiva.

Cada uno de estos actores, cuenta con un plazo establecido para presentar la solicitud del referéndum, en el caso de la ciudadanía es de sesenta días hábiles, mientras que, para el Gobernador y los Gobiernos municipales, será de treinta días hábiles, en ambos casos a partir de la publicación en el Periódico de la ley, decreto, reglamento, orden, acuerdos o circulares de observancia general.

El referéndum podrá desarrollarse en cualquier momento con excepción de los establecido en el artículo 16 de la referida Ley de Mecanismos, el cual establece que 6 meses previos al día de la jornada electoral y 60 días posteriores a la conclusión del proceso electoral ordinario, con excepción de algún proceso extraordinario, podrán autorizarse, pero no celebrarse mecanismos de participación ciudadana de referéndum, en cuyo caso, su implementación se prorrogará hasta fenecido el citado periodo.

El Instituto Electoral de Michoacán tiene la atribución legal de organizar y realizar en forma directa el procedimiento de referéndum y podrá pedir la colaboración de instituciones académicas y científicas relacionadas con la materia

de que se trate para la elaboración del instrumento que se someterá a consulta pública.

Plebiscito, es el procedimiento mediante el cual la ciudadanía expresa su aprobación o rechazo a un acto o decisión del gobernador o de los ayuntamientos que se considere trascendental para la vida pública y el interés social.

A diferencia del referéndum, en el plebiscito se ponen a consideración de la ciudadanía los actos o decisiones de los órganos públicos, del gobernador del Estado o los ayuntamientos.

Podrán consultar a la ciudadanía a través de plebiscito, el gobernador, los ayuntamientos y la ciudadanía, la cual necesita reunirse en un número determinado para que proceda su solicitud, de acuerdo con la demarcación geográfica que quieran someter al mecanismo a saber, cuando se trate de actos o decisiones del gobernador y lo solicite el 1.5% de la ciudadanía inscrita en la lista nominal estatal y cuando se trate de bandos de gobierno o reglamentos que emitan los ayuntamientos y los solicitantes constituyan por lo menos el 2.5% de la lista nominal de dicha demarcación.

Al igual que el referéndum, el plebiscito puede desarrollarse en cualquier momento, siempre y cuando no se actualice lo indicado en el numeral 16 de la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo.

El referéndum y el plebiscito comparten el mismo procedimiento que estará a cargo del Instituto Electoral de Michoacán, quien, a través de su Consejo General, tendrá a su cargo la recepción, admisión, declaración de procedencia, publicación de convocatoria, organización, desarrollo, cómputo de resultados y validación de estos dos mecanismos.

El Consejo General podrá aprobar los acuerdos que resulten necesarios para dicho objetivo y se encargará del desarrollo de los procedimientos con la documentación ne-

cesaria y demás elementos logísticos, materiales y humanos que faciliten la expresión de la voluntad ciudadana.

Los procedimientos de referéndum y plebiscito deberán promoverse ante la presidencia del Instituto Electoral de Michoacán y será el Consejo General quien resolverá sobre la admisión, aprobación y declaratoria de procedencia. Emitida la convocatoria pública, el Consejo General llevará a cabo el referéndum o plebiscito en un plazo no mayor a sesenta días.

La consulta ciudadana es un instrumento de participación mediante el cual la ciudadanía puede expresar su opinión sobre algún tema de interés público relacionado con el ejercicio de las atribuciones del poder ejecutivo y del poder legislativo del Estado, así como de los ayuntamientos; cuando la participación total corresponda al menos al 40% de los votos emitidos en el proceso electoral local inmediato anterior correspondiente a la demarcación territorial, el resultado será vinculatorio para las autoridades competentes.

La consulta ciudadana podrá ser convocada mediante solicitud por: El gobernador del Estado, el Congreso del Estado y los ayuntamientos, por acuerdo de la mayoría de sus respectivos miembros y la ciudadanía siempre que representen el 2.5% del listado nominal de la demarcación territorial objeto de la consulta a través de la autoridad de la administración pública que corresponda. En el caso del gobernador, el congreso y los ayuntamientos, las consultas solo se podrán realizar exclusivamente sobre asuntos de su competencia.

El proceso de consulta ciudadana se puede realizar, enunciativa y no limitativamente, por medio de información sistemática a través de cuestionarios dirigidos a quienes corresponda según la materia sujeta a consulta, encuestas generales o segmentadas, sondeos de opinión o entrevistas y por medio de foros, seminarios o reuniones públicas.

A diferencia del referéndum y plebiscito donde el Instituto Electoral de Michoacán es el encargado de organizar y realizar la jornada de participación ciudadana, la consulta ciudadana está a cargo de la autoridad que la solicita, es decir, el gobernador, el Congreso del Estado o los ayuntamientos serán los responsables de convocarla y desarrollarla, según sea el caso. Estos a su vez, remitirán al Instituto Electoral copia certificada de la solicitud de consulta ciudadana en el plazo de tres días hábiles contados a partir de su presentación para el análisis de la o las preguntas materia de la consulta, informando la modalidad y metodología mediante la cual realizará dicha consulta y será el Instituto Electoral por medio de la comisión quien procederá al estudio y análisis para dictaminar la legalidad del cuestionamiento a consultar.

En este mecanismo de participación, la autoridad convocante deberá informar, a más tardar noventa días después de la publicación de los resultados el modo en que el ejercicio de sus funciones fue afectado por los resultados de la consulta. Sin embargo, en caso de que el ejercicio de las funciones de dicha autoridad no corresponda a la opinión expresada por los participantes, deberá motivar y fundamentar sus determinaciones.

Observatorio Ciudadano. Los observatorios ciudadanos son órganos plurales y especializados de participación, coordinación y representación ciudadana que contribuyen al fortalecimiento de las acciones de los órganos del Estado en busca del beneficio social.

Tienen la finalidad de promover y canalizar la reflexión, el análisis y la construcción de propuestas en torno a los diferentes temas de la vida pública, haciendo posible una mayor corresponsabilidad entre el Estado y la ciudadanía, armonizando con ello los intereses individuales y colectivos.

Para su integración, el poder ejecutivo a través de sus dependencias, el poder legislativo y los ayuntamientos, deberán emitir dentro de los treinta días a partir del inicio de

su administración convocatoria pública para la integración de su observatorio ciudadano correspondiente. Por su parte, el Consejo del Poder Judicial y los órganos constitucionales autónomos dentro de los treinta días contados a partir de que se renueve su Titular emitirán también convocatoria pública para la integración de un observatorio ciudadano garantizando su publicidad.

Los observatorios ciudadanos, representan los intereses de los sectores de la sociedad frente a las acciones de los órganos del Estado, sin embargo, este órgano ciudadano o sus integrantes en ningún caso podrán ejercer funciones propias de aquellos órganos, además de que sus cargos serán honorarios adquiriendo el carácter de observadores ciudadanos por lo que deberán ser acreditados por el Instituto Electoral de Michoacán.

Los objetivos de los observatorios ciudadanos son, en esencia, la construcción de propuestas, análisis objetivos y especializados sobre acciones de los órganos del Estado, así como de las diversas problemáticas de la vida pública del Estado y de los municipios, la elaboración de propuestas de agendas de desarrollo para el Estado y sus municipios con visión de mediano y largo plazo y servir de apoyo especializado para la realización de otros mecanismos de participación ciudadana. Estos tendrán una duración máxima de dos años, sin embargo, podrá solicitar su renovación por escrito ante el Instituto Electoral hasta en tres ocasiones, el cual podrá autorizar dicha petición, siempre que se garantice la renovación de la mitad de sus integrantes, lo que deberá notificar al órgano del Estado que corresponda dicho observatorio, al cual corresponderá emitir convocatoria que deberá desarrollarse y concluirse dentro de un plazo de treinta días.

Solo se podrá acreditar un observatorio ciudadano por cada uno de los órganos del Estado y, aun sin mediar convocatoria por parte de estos, la ciudadanía podrá solicitar al

Instituto Electoral de Michoacán la conformación de un observatorio al órgano del Estado de su interés.

Los observatorios ciudadanos también son revisados, esta función le corresponde al Instituto Electoral quien se encargará de vigilar, evaluar y certificar que los mismos se integren y funcionen en los términos que establece la normatividad aplicable, y en caso de que el órgano o sus integrantes dejen de observar los requisitos de ley o la contravengan, el mismo Instituto podrá cancelar su registro mediante acuerdo fundado y motivado. También será el encargado de resolver las controversias que se generen por motivo de su integración y funcionamiento.

Presupuesto participativo, es el mecanismo por el cual la ciudadanía decide el destino en que deban aplicarse los recursos públicos considerando proyectos específicos que versen sobre acciones y obras a realizar en las zonas en que se dividan los municipios señalados en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

Los proyectos específicos sujetos a presupuesto participativo serán los presentados por el órgano que corresponda del ayuntamiento, sobre los rubros generales siguientes: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de centros de población menos favorecidos, infraestructura básica de salud y educativa.

El ayuntamiento vigilará que los proyectos específicos presentados se encuentren distribuidos proporcionalmente en todas zonas en que se divida el municipio; debiendo privilegiar aquellas que tengan mayor rezago social. Convocará el segundo domingo de enero de cada año con la finalidad de conocer la decisión ciudadana sobre cómo se priorizarán los proyectos sujetos a presupuesto participativo correspondiente al ejercicio fiscal en curso, para lo anterior puede hacer uso de otro mecanismo de participación ciudadana, de no considerarse así, el ayuntamiento apoyado en las autori-

dades auxiliares de la administración pública municipal deberá convocar asambleas para tal fin.

El ayuntamiento, a solicitud de la mayoría calificada de dos terceras partes de sus integrantes, al inicio de su administración podrá realizar una revisión de la conformación de las zonas en que se divide el municipio y con base en ello deberán ponderarse los criterios poblacional y geográfico, este último que considere los elementos de accesibilidad, comunicación, unidad y calidad de área urbana o rural. Cada una de las zonas deberá guardar, respecto de las otras que conforman el municipio, una correspondencia en los elementos que las componen.

2. Reflexiones finales

La participación de la ciudadanía en los asuntos públicos y políticos del país es de vital importancia para la consolidación de una Estado democrático, ya que de esta manera efectivamente es como el pueblo ejerce su soberanía. La democracia participativa no solamente consiste en elegir representantes para que en nuestro nombre tomen decisiones en beneficio de la sociedad, sino que además, una vez que estos se encuentran ya en sus respectivas funciones públicas, es obligación y un derecho que tenemos de exigir resultados de los proyectos e iniciativas a los cuales se comprometieron en campaña y de la misma forma que estén a la altura de las expectativas conforme a las cuales los elegimos para representarnos, esto es, un correcto desempeño de sus funciones y la adecuada administración de los recursos públicos que vienen precisamente de la misma sociedad.

Lamentablemente el actuar de algunos funcionarios públicos no es el adecuado o bien el que nosotros esperábamos, y es aquí donde ellos como autoridades y representantes del pueblo es que deben adquirir un compromiso verdaderamente estrecho con la ciudadanía, ya que de lo

contrario, su imagen hacia la población no será la correcta para fomentar confianza en ellos ni en las instituciones que representan y, por consiguiente, dará como resultado la falta de interés, respeto y confianza hacia las mismas por parte de todos nosotros como ciudadanos. Es aquí donde las instituciones tienen como obligación fomentar y mantener una cultura democrática y de justicia ante la ciudadanía, y que ésta exija el cumplimiento de las leyes y que las autoridades se apeguen a los principios democráticos, que protejan efectivamente sus derechos y que sus resoluciones estén debidamente fundadas y motivadas.

Son tan importantes los mecanismos de participación ciudadana, que es necesario evaluar constantemente las normas jurídicas que las regulan para mejorar las condiciones de acceso y así consolidar la relación Estado-ciudadanía. Y como refiere Rousseau ¿cuál es el fin de la asociación política? La conservación y la prosperidad de sus miembros (Rousseau, 2000:113).

Dichas normas jurídicas respaldan su finalidad de promover y canalizar la reflexión, el análisis y la construcción de propuestas en torno a la diversa temática de la vida pública permitiendo una permanente comunicación y coordinación entre el Estado y la ciudadanía para atender los intereses individuales y colectivos.

Una de las características de las sociedades democráticas es el nivel de asociación y participación de sus ciudadanos. Asumimos que entre más alta sea su capacidad de asociación y mejor su nivel organizativo, los ciudadanos tendrán mayor posibilidad de asumir un rol protagónico en la arena política frente a su gobierno y respecto a otros ciudadanos.

3. Fuentes de información

Carmona Villagómez, Francisco J. (2012). *Democracia y Participación Ciudadana*. Notas para el debate. Tribunal Electoral

del Distrito Federal. México. <http://www.yumpu.com/es/document/read/36436996/democracia-y-participacion-ciudadana-tribunal-electoral-del->

Chávez Alor, Jaime y Preisser Rentería, Dante. (2014). Mecanismos de participación ciudadana en el ámbito estatal ciudadano. *Fortalezas y Debilidades del Sistema Electoral Mexicano*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. <https://www.te.gob.mx/sites/default/files/fortalezas.pdf> y en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5099/11.pdf>.

Declaración Universal de Derechos Humanos.

Estrategia de Cultura Cívica ENCCIVICA 2017-2023. Instituto Nacional Electoral. México. <https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-Varios/2016/ENCCIVICA-14-10-2016.pdf>.

García Clark, Rubén R. (marzo-abril 2000). *La participación ciudadana dentro de la Reforma del Estado: premisas e iniciativas*. El Cotidiano. año 16, núm. 100. México: UAM.

Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo.

Mecanismos de Participación Ciudadana en Banrepcultural, sitio institucional del Banco de la República de Colombia. (2017). http://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php/Mecanismos_de_participaci%C3%B3n_ciudadana

Morlino, Leonardo. (2009). *Democracias y Democratizaciones*. España: Centro de Investigaciones Sociológicas. https://books.google.com.mx/books/about/Democracias_y_democra-

tizaciones.html?id=C6J-WpNG9mYC&printsec=front-cover&source=kp_read_button&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false.

Nohlen, Dieter. Sobre democracia electoral. *La importancia de lo electoral en el desarrollo político de América Latina*. [https://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/ponencias/Conferencia-DieterNohlen\[1\].pdf](https://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/ponencias/Conferencia-DieterNohlen[1].pdf).

Ortiz Crespo, Santiago. (2004). *Cotacachi una apuesta por la democracia participativa*. FLACSO. Ecuador: RisperGraf CA. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/48312.pdf>.

Reglamento de Mecanismos de Participación Ciudadana del Instituto Electoral del Estado de Michoacán.

Rousseau, Jean Jacques. (2000). *El Contrato Social*. México: Colección Austral. http://bibliotecadigital.ilce.edu.mx/Colecciones/ObrasClasicas/_docs/ContratoSocial.pdf.

Salazar, Pedro. (2016). *Democracia y Cultura de la Legalidad*. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. México: INE.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2010). *Régimen Democrático*. México: Centro de Capacitación Judicial Electoral. https://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/manual_regimen.pdf.

Ugalde, Luis Carlos. (2002). *Rendición de Cuentas y Democracia. El caso de México*. México: Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Federal Electoral. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3555/17.pdf>.

Betsabé Dulcinea Apodaca Ruiz

Magistrada Presidenta del Tribunal Estatal Electoral de Baja California Sur. Maestra en Derecho Procesal Penal por el Centro de Estudios de Posgrado y estudios de Maestría en Derecho Electoral por la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN LA REPRESENTACIÓN

Racionalización social y empoderamiento
de la ciudadanía con responsabilidad

**“La democracia participativa va a ser
la gran revolución del siglo XXI”**

Enrique Dussel¹

1. Introducción 2. Crítica a la visión de la democracia 3. El ser humano, la sociedad y su relación con las instituciones sociales 4. Democracia participativa y racionalización social 5. Democracia participativa y empoderamiento de la ciudadanía con responsabilidad 6. Democracia participativa en la representación 7. Conclusión 8. Referencias bibliográficas

1. Introducción

Para nuestros días, resulta una afirmación sin obstáculos, el considerar que los humanos somos seres sociales por naturaleza, que nos unimos a nuestros iguales para permitir el mayor desarrollo de nuestra especie.

¹ Cabildo Abierto Por la Paz (2017, agosto 30). Enrique Dussel: democracia representativa y participativa. Recuperado de: https://www.youtube.com/watch?v=_RlMUe3BcOA&t=162s

Lo que recuerda las palabras del filósofo Aristóteles, quien una vez expresara: *“el hombre es por naturaleza un animal social, y que el insocial por naturaleza y no por azar es o un ser inferior o un ser superior al hombre [...] La ciudad es por naturaleza y es anterior al individuo [...] el que no puede vivir en comunidad, o no necesita nada por su propia suficiencia, no es miembro de la ciudad, sino una bestia o un dios”* (Aristóteles, 1988:50-52).

Ya que, de acuerdo con el estagirita, se “es” en tanto se “co-es”; puesto que, el ser humano posee una dimensión individual que desarrolla su personalidad o su “ser”; la cual, a su vez, se ve integrada por una dimensión social (Arrieta).

Permitiéndole al humano sobrevivir, descubrirse, desarrollarse y evolucionar en su persona y dentro de los ambientes donde ha de realizar su vida; pues, es a través de estas dimensiones que “logra ser”.

Así, desde un primer momento, la dimensión social del ser humano potencializa las posibilidades de lograr sus fines; puesto que, visto desde su estructura física, el ser humano como mamífero, se encuentra limitado ante su entorno, otorgando la única posibilidad de sobrevivir, el asociarse con sus semejantes; sujetando su vida por virtud de una interdependencia con ellos (Riskin, 2016:12).

En esa virtud, la etología (ciencia que estudia el comportamiento animal y humano) ha comprobado que las especies más exitosas son aquellas cuyos miembros colaboran entre sí y practican lo que, en nuestro lenguaje llamaríamos, solidaridad (Riskin, 2016:12).

Por lo que, la vida en manadas permite mayor probabilidad de sobrevivencia para aquellos animales, como los mamíferos –entre ellos los humanos–, que no cuentan con garras o fieras mandíbulas (Riskin, 2016:12).

En ese sentido, ha sido tal la necesidad del ser humano, desde sus orígenes, por asociarse, que ha requerido crear comunidades con otros semejantes para permitir su supervi-

vencia. Considerado por Charles Darwin, en su libro “el origen del hombre”, como cualidades adquiridas por virtud de la selección natural.

Para que los hombres primitivos ó nuestros antecesores simio-humanos hayan llegado a ser sociales, es necesario que hayan adquirido los mismos sentimientos instintivos que impulsan a los demás animales a vivir en la comunidad, y es probable hayan manifestado la misma disposición general. Habrán experimentado inquietud al ser separados de sus compañeros, a quienes tuviesen afecto; deben haberse advertido el peligro y ayudándose recíprocamente en casos de ataque o defensa. Todo esto implica cierto grado de simpatía, de fidelidad y de valor. Cualidades sociales de tal naturaleza, cuya importancia para los animales inferiores no puede negar nadie, han de haber sido adquiridos por los antecesores del hombre de la misma manera, es decir, por selección natural, unida al hábito hereditario (Darwin, 1909,122).

Siendo éstas las que han llevaron a los primeros humanos a reunirse en grupos; primero en hordas, después en tribus y aldeas, hasta llegar a organizaciones más complejas y perfectibles como las civilizaciones antiguas. Pero todas éstas inspiradas en el deseo de lograr en plenitud los fines del ser humano.

Sin embargo, estas asociaciones, que en principio permitieron la protección de sus miembros respecto de los agentes externos, en su interior fueron desarrollando complicaciones cada vez más grandes por virtud de las relaciones que entre sus individuos se iban gestando; llevándolas, en términos de los filósofos contractualista, a pasar de un ‘estado de naturaleza’ a un ‘estado civil’, verbigracia:

Supongo a los hombres llegado al punto en que los obstáculos que impiden su conservación en el estado natural, superan las fuerzas que cada individuo puede emplear para mantenerse en

él. Entonces este estado primitivo no puede subsistir, y el género humano perecería sino cambiaba su manera de ser.

Encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común de la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca a sí mismo y permanezca libre como antes”. Tal es el problema fundamental cuya solución da el contrato social (Rousseau 2010, 10-11).

Lo que generó, tras nuevas formas de pensar, innovadoras estructuras de organización social y de gobierno adaptadas a las necesidades de cada sociedad y a sus propios intereses, los que sin duda dibujaron las formas institucionales que los rigieron. Hasta llegar a las monarquías más conocidas, las aristocracias y las democracias representativas actuales —por nombrar algunas formas de gobierno más generales—, transitando por cada una de ellas y encontrando sus momentos de esplendor y de decadencia, como una infinita onda; las cuales, siempre han hallado su razón, en lo que *Ferdinand Lassalle* denominó factores *reales de poder*, es decir, en el juego de factores que imperan en una sociedad en un lugar y momento histórico determinado, y que, por virtud de su dinámica, van creando (en la sociedad) la necesidad de darse una nueva constitución, que regule una nueva forma de organización del gobierno y la comunidad (Lasalle, 2006:27-29). Puesto que, los intereses y necesidades de los grupos de presión más representativos y poderosos de una sociedad, en un momento histórico, son los que van impulsando dichas transformaciones.

Los *factores reales de poder* que rigen en el seno de cada sociedad son esa fuerza activa y eficaz que informa todas las leyes e instituciones jurídicas de la sociedad en cuestión, haciendo que *no puedan ser*, en sustancia, *más que tal y como son*.

He ahí, pues, señores, lo que es, en esencia la Constitución de un país: la suma de los *factores reales de poder* que rigen en ese país.

...[Por lo que] todo país tiene, y ha tenido siempre, en todos los momentos de su historia, una Constitución real y verdadera...

...[pero] ¿De dónde procede esa aspiración, [...] de elaborar constituciones escritas [de transformar las reales y verdaderas no escritas a hojas de papel]?

Sólo puede provenir, evidentemente, de que en los factores reales de poder imperantes dentro del país se *haya operado una transformación*. Si no se hubiera operado transformación alguna en ese juego de factores de la sociedad en cuestión, si estos factores de poder siguieran siendo los mismos, no tendría razón ni sentido que esa sociedad sintiera [tal necesidad de transformación] (Lasalle, 2006:27-29).

Viéndose esto en la historia, como una insaciable lucha por la transformación de las estructuras sociales y el apoderamiento del poder del gobierno; dando resultados fugaces para quienes han buscado esos cambios, y generado desgracias e insatisfacción mayor, para los que, como un náufrago, han visto desde lejos el navegar de un barco y soñado con ser rescatados.

2. Crítica a la visión de la democracia

Reflexión, la anterior, de la que no resulta exenta la forma de gobierno más aclamada hoy en día por el discurso político y los derechos humanos, la democracia; la cual se encuentra presente en el 62% de los países del mundo y, aunque puede ser ejercida de forma directa o a través de representantes, las sociedades modernas han considerado más adecuada la representación para el ejercicio de esta forma de gobierno, aplicando diversos mecanismos para la participación de

la ciudadanía (Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral 2019:3).

Sin embargo, a pesar de que las estadísticas de dichos países y de las organizaciones internacionales señalen en ocasiones, que se ha ido obteniendo una mejoría paulatina cada año o que no se ha retrocedido significativamente, como en nuestro caso (Martínez, 2017), eso no quiere decir, que todas las personas lo sientan de esa manera.

Por lo que, de preguntarles a los más pobres o a cualquier ciudadano o ciudadana de a pie, ¿qué importancia le otorgan a esta forma de gobierno? (Latinobarómetro 2018) Tal vez nos respondan de la misma manera que Winston (personaje de la novela 1984), cuando se cuestionaba a sí mismo sobre la realidad y se liberaba de las cadenas de la sujeción:

¿Cómo saber qué parte de aquello era verdad y qué parte era mentira? Tal vez fuese cierto que la media de la gente estuviese mejor ahora que antes de la Revolución. La única prueba de lo contrario era la muda protesta que notabas en tus propios huesos, la sensación instintiva de que las condiciones en que vivías eran intolerables y de que en algún otro momento debieron de ser diferentes. A Winston le sorprendía que lo verdaderamente característico de la vida moderna no fuese su crueldad e inseguridad, sino su vacuidad, su lobreguez y su apatía. La vida, si mirabas a tu alrededor, no se parecía a las mentiras que brotaban de las telepantallas ni a los ideales que estaba intentando imponer el Partido, era neutral y apolítica, consistía solo en sudar tinta en trabajos horribles, en pelearse para encontrar sitio en el metro, en remendar un calcetín agujereado, en gorronear una tableta de sacarina y en guardar una colilla. El ideal del Partido era algo gigantesco, temible y deslumbrante: un mundo de acero y cemento, de máquinas monstruosas y armas terribles, una nación de guerreros y fanáticos que desfilaban adelante en formación, pensando todos lo mismo, repitiendo las mismas consignas, trabajando sin cesar, luchando, triunfando, persiguiendo...tres-

cientos millones de personas con la misma cara. La realidad eran ciudades sórdidas y en ruinas en las que gente mal alimentada iba de aquí para allá con los zapatos empapados y vivía en deterioradas casas decimonónicas que olían siempre a col y a váter atascado (Orwel, 2013:83-84).

Por lo que, quizás vistas las democracias de nuestros países, desde nuestra casa de concreto; sentados sobre nuestro sofá; con aire acondicionado o calefacción; frente al televisor Smart tv, computadora o celular nos parezca excelsa, agradable, tolerable, incluso deficiente, pero soportable; sin embargo, tal vez observadas desde afuera de esos espacios o de esas ventanas digitales existe un número creciente de personas que, a pesar de los datos estadísticos, se cuestione como Winston, y se diga, que aun cuando estos señalen la existencia de más espacios de participación, más posibilidades para acceder a puestos, más oportunidades de trabajo, más producto interno o inflación controlada, mejor salario mínimo; cada día se siente más hambre, el calor quema más, el cansancio es más intenso, hay menos espacios para vivir, más hacinamiento y las noches se perciben más frías.

Pensamiento que invita a cuestionarnos ¿qué sucedería si hoy un hecho extraño hiciera que todos nos durmiéramos y se borrasen todos nuestros recuerdos y pensamientos? ¿Qué pasaría si durante este descanso fuéramos cambiados al azar de nuestra posición social y despertásemos en una situación vulnerable? ¿Tendríamos la misma percepción sobre el gobierno, las finanzas y la situación social del país? ¿Nos importaría de la misma manera el régimen de gobierno que tenemos?

Tal vez la importancia que damos a las formas jurídicas, las estadísticas y la información compartida en los medios, con el objeto de mostrar al mundo un país fuerte, paraíso de las inversiones y seguridad plena, se encuentra sobrevalorado; si dentro de estos se encuentra una situación deca-

dente que, a pesar de ello no cambia significativamente para todos.

Pudiera ser que lo único seguro, no fuera la derrama económica por las inversiones extranjeras y los lazos internacionales, sino el olvido de aquellos que pusieron sus esperanzas en esas formas de gobierno, en los descendientes de aquellos que lucharon y sangraron en alguna revolución o en esa población que sufre y adolece día con día con el pesar y la carga que implica vivir frente a la necesidad.

Esto nos lleva a considerar lo contenido en la teoría de la justicia de John Rawls, donde se analiza la posibilidad de tener representantes con pensamientos imparciales al momento de establecer los principios del Estado, especialmente, los de libertad e igualdad, a través del estudio de los conceptos de “posición original” y el “velo de la ignorancia”.

De donde podría cuestionarse ¿qué pasaría si la sociedad realiza un acuerdo original, uno llevado a un alto nivel de abstracción del concepto tradicional de contrato social?, ¿qué sucedería si todos los individuos fueran dispuestos en una posición original, donde nadie conociera “...cuál es su lugar en la sociedad, su posición, clase o status social; [...] tampoco cuál es su suerte en la distribución de ventajas y capacidades naturales, su inteligencia, su fortaleza, etc. [Suponiendo], incluso, que los propios miembros del grupo no conoc[ieran] sus concepciones acerca del bien, ni sus tendencias psicológicas especiales...” (Rawls, 1995:24-26).

Puesto que, de ser el caso, estima Rawls, los principios de justicia se escogerían tras un velo de ignorancia, que permitiría, por el azar natural o las contingencias de las circunstancias sociales, dar a nadie ventajas ni desventajas al escoger los principios; ya que,

...si un hombre sabe que él es rico, puede encontrar racional proponer que diversos impuestos a medidas de beneficencia sean declarados injustos; si supiera que era pobre, es muy

probable que propusiera el principio contrario. Para presentar las restricciones deseadas hemos de imaginar una situación en la que todos estén desprovistos de esta clase de información (Rawls, 1995:25).

Con lo cual, se obtendría, en términos del filósofo neo-contractualista, un acuerdo donde cada individuo tuviera en cuenta la posible posición de cualquier otro, obligándose a elegir entre todos los puntos de vista posibles, haciendo por ello una elección racional y justa, estando de acuerdo en los principios de libertad individual e igualdad (de oportunidades y de control de la desigualdad compensatoria) (Rawls, 1995:31).

Sin que esto sea entendido como un axioma o dogma, es necesario tomar en cuenta que las posiciones y medios donde nos desarrollamos dentro de la sociedad, definen gran parte de nuestra personalidad y de las decisiones que tomamos en consecuencia, ya sea desde permitir o prohibir algo a nuestros hijos e hijas, hasta decidir una ley en la asamblea general de nuestro país; sin embargo, a pesar de no ser posible alcanzar la ‘posición original’, como individuos que puedan elegir a ciertos candidatos para una asamblea bajo el ‘velo de la ignorancia’, sí es necesario buscar alternativas que permitan subir la pendiente de esa onda que se encuentra en descenso, y lograr con ello el ideal democrático expresado por Abraham Lincoln en el discurso de Gettysburg (19 de noviembre de 1863): *“Gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”* (Cepeda, 2019); pues si a éste no se deben las instituciones públicas, ¿entonces a quién? (Cepeda, 2019).

No obstante, al resultar ilusorio poder llegar a una ‘posición original’, donde todos los ciudadanos de un país podamos proceder bajo el ‘velo de la ignorancia’, olvidando las circunstancias y los escenarios que nos rodean, a fin elegir a los candidatos que contendrán para la asamblea general, es que nos encontramos ante una encrucijada donde estamos

orillados a decidir, entre seguir bajo el mismo proceso que nos ha llevado a esta situación, y caer más en la pendiente, o ser el factor real que impulse una transformación en la estructura social y gubernamental, sin relegar la responsabilidad que esto implica y la carga individual y social que conlleva.

3. El ser humano, la sociedad y su relación con las instituciones sociales

Ahora bien, al quedar determinado que ninguna forma de gobierno es natural ni divina al ser humano, se tiene que éste no se encuentra atado a mantener siempre una estructura particular; por lo que, sólo se debe aquellas que pueden lograr la protección de su dignidad y permitir el alcance de sus fines.

En esa virtud, de existir sociedades que establezcan una forma de gobierno que no salvaguarde totalmente la dignidad de todos sus asociados, deviene en insostenible y otorga a estos el derecho de revocar la misma, ya que no se encuentran constreñidos a preservarla *per se* o a sus representantes.

Por lo que, al constituir el ser humano un fin en sí mismo y no un medio (Kant, 2007:42), el cual se encuentra por encima de los demás seres vivos, pero por debajo de todo complejo de superhombre fascista o de divinidad creadora (Pico della Mirandola, 2016: 14-18), no tiene por qué ser objeto de ninguna estructura social, sino sujeto y dueño de sí y parte de la sociedad; de otro modo, sólo podría ser entendido como súbdito y objeto de las instituciones sociales que él mismo ha creado, desnaturalizando su ser y rompiendo sus dimensiones.

Sin embargo, de ser entendida su naturaleza *per se*, y en relación con la sociedad y sus instituciones, puede llegarse a establecer sinergias que mejoren su desarrollo y permitan la gobernabilidad a través de sus instituciones (Sistema de Información Legislativa); pero sólo al conocerse claramente

las necesidades de aquél en su individualidad y en su relación con la sociedad.

Por lo tanto, de ser las instituciones sociales objeto de los fines humanos y de resultar ésta la expresión convergente de sus intereses, puede permitirse el anhelo de una asociación de iguales y no de diferentes, en un escenario de oportunidades y apoyo común.

Dicho sueño se ha buscado en la forma de gobierno denominada democracia; la cual, desde el supraceleste (Acebal 2019) ha prometido abatir las formas impuras, elitistas y divinas, que han sofocado a los seres humanos; no obstante, al descender, tal vez por una mancha intrínseca no vista, o por actos humanos, ha incumplido las promesas anheladas.

Empero, es difícil saber qué ha errado en esta forma o en las anteriores, aunque detenernos en eso no es parte del estudio; sin embargo, de lo que sí podemos estar seguros, es que el ser humano se ha enfrentado a sí, a sus debilidades y desviaciones, sin saber cómo controlarlas, llevando a mancillar las instituciones que él mismo ha creado e intentado domar para sí éstas, junto a sus iguales, para lograr sus propios fines y no los de todos.

Por eso, con mayor fuerza hoy en día, diversas sociedades en sus respectivos países buscan la revolución del concepto de democracias entendido hasta hoy, con el objeto de que éste tenga más parecido al que un día se vio en el supraceleste; es decir, esa forma que permitía un gobierno de todos los asociados y para todos los asociados; donde todas las voces fueran escuchadas y la armonía reinara; donde prevaleciera la justicia y no la impunidad; la participación sobre la exclusión; y la colaboración frente al individualismo.

Así, para diferenciar lo que se ha entendido hasta hoy como democracia, se ha agregado, por algunas, el adjetivo “participativa”, para afianzar su finalidad originaria, y permitir el eco de las voces que claman desde todos los rincones y

los distintos estratos de las sociedades que han sido silenciadas por muchos años.

4. Democracia participativa y racionalización social

En esa tesitura, a partir de la segunda mitad del siglo pasado se nos presenta una nueva forma o resiliente de entender a la democracia; específicamente, *en la década de los setenta del siglo XX, a través de los llamados núcleos de intervención participativa en Alemania, surgidos a raíz de diversos fenómenos económicos y sociales que reclamaban cambios políticos de gran envergadura* (Hernández y Galván, 2018) los cuales:

[Constituían] un grupo formado de personas elegidas al azar y liberadas de sus trabajos cotidianos por un tiempo limitado, de forma remunerada, para tratar de buscar soluciones a problemas preestablecidos (Hernández y Galván, 2018:539).

Del cual se observa un modelo para complementar las tareas encomendadas a la representación; ya que, no buscaba sustituir la forma representativa de la democracia, sino sólo integrarla con algo que permitiera mejorarla.

Sin embargo, aunque en un inicio se haya establecido como un mecanismo de complemento, en el transitar de los años se ha visto una disputa doctrinal, por establecer si la misma constituye un “forma de gobierno” o un “complemento”; ya que, en el primer caso, se interpreta como la *configuración de un sistema en el que los ciudadanos tienen mayor intervención e influencia en la toma de decisiones pública, ya sea respecto a actos o a normas*. Incluso, es utilizada como sinónimo de ‘democracia directa’, para hacer referencia a un mismo tipo de democracia pura, contrapuesta a la representativa o indirecta (Hernández y Galván, 2018:537), a pesar de que entre aquellas existen diferencias, más aún si se le relaciona con la forma ateniense.

Mientras, que en el segundo caso, suele ser entendida como *adición a la democracia representativa, dado que puede coexistir con ésta, sin prescindir de su función* (Hernández y Galván, 2018:537), pues es posible establecer mecanismos de participación ciudadana (referendos, iniciativas populares, plebiscitos, consultas o revocaciones de mandato) que permitan una relación más directa entre la ciudadanía, el gobierno, las instituciones sociales y la toma de decisiones trascendentales y la confección normativa.

Pero, *en cualquiera de los dos casos, implica la existencia de ciudadanos activos y de un gobierno republicano incluyente y sensible que supla las insuficiencias de los sistemas partidistas ante las cada vez más complejas demandas ciudadanas* (Hernández y Galván, 2018:539). Con lo cual, no debemos entender que sólo basta *el entusiasmo, compromiso y acción ciudadana, sino que también entraña una corresponsabilidad* entre la ciudadanía, el gobierno y las instituciones sociales; ya que, de la ciudadanía se espera la implicación en la toma de decisiones públicas con la mayor intensidad posible, la racionalización en la crítica y en el ejercicio de la decisión, así como el cultivo del conocimiento y la cultura cívica; del gobierno, la apertura y transparencia en sus actividades, la responsabilidad en el manejo de los bienes públicos y el compromiso de escuchar las distintas voces de la sociedad y de ejecutar con eficiencia los cargos encomendados; y, de las instituciones, que sean dispuestas como medios para los fines de todas y cada una de las personas. Y así, finalmente, ejercer un control del ejercicio de todas estas actividades, entre ellas, verbigracia: la fiscalización de los representantes a cargo de las funciones públicas.

De lo anterior se destaca un punto de vista funcional, porque *ofrece a todos los ciudadanos una oportunidad de participar en la toma de decisiones políticas, lo que propicia la expansión del ejercicio de la ciudadanía y la inclusión de aquellos que, de otro modo quedarían excluidos de los asuntos de la co-*

unidad o de la sociedad en su conjunto (Hernández y Galván, 2018:541).

Para lo que resulta necesario cumplir previa o simultáneamente con una *función educativa o de capacitación social*, algo que podríamos asimilar a lo sucedido en la antigua Grecia, donde *la paideia* (en griego, un concepto más amplio de la educación), no sólo incluía la instrucción en escuelas públicas (considerada así por algunos autores), sino, y tal vez más relevante de lo que se imagina, en la vida de la polis; así, la cultura y la educación, no constituían algo distinto a la estructura objetiva de su vida espiritual. Pues, en Atenas, la vida pública y privada no se distinguían; una y otra se fundían en una unidad indiscernible. La vida misma era una escuela (Guevara, 2007).

Los antiguos atenienses - dice Alfonso Reyes -, casi no tenían libros o se conformaban con escasos volúmenes. Aparte de la instrucción elemental del gimnasio, recibían de viva voz la cultura. Los poetas declamaban a cielo abierto; los mismos presocráticos cantaban y danzaban sus poemas ontológicos en mitad de la calle, hechos unos locos; los filósofos iban reclutando al paso sus discípulos; los sofistas itinerantes daban audiciones; Sócrates entablaba sus diálogos dondequiera que se juntaba el pueblo o atajaba con el bastón al transeúnte - que un día resultó ser el joven Jenofonte - para someterlo al torcedor de la duda metódica; el derecho se aprendía en el ágora y en los pleitos... El ocio se cultivaba con amor y permitía la conversación constante, donde se formaba la enseñanza. La polis no necesitaba cuidarse de los sistemas educativos porque ella se cuidaba sola, la escuela era la ciudad y la educación se confundía con la vida: la paideia (Guevara, 2007).

Esta parte de la democracia participativa es entendida en tales términos, porque el insumo máximo de este tipo de democracia es la participación, y el producto no son sólo las decisiones políticas, sino también el desarrollo de las capa-

ciudades sociales y políticas de cada individuo, pues es concebida como el medio para alcanzar la inclusión social.

Empero, su triunfo sólo podrá verse reflejado según la fuerza e interés del elemento social; ya que, de no ser así, caeríamos en la reflexión de Sócrates, al discutir con Adimanto, sobre el trato cruel que los Estados infligen a los hombres más razonables y mejores capacitados para la gobernanza, cuando entre hombres sin la instrucción, se disputan el gobierno; lo cual compara también con los políticos que gobernaban, según el sistema democrático de su tiempo.

Lo cual ilustra con la alegoría de un navío, donde el patrón, a pesar de su fortaleza se encuentra limitado en las habilidades auditivas y de visión, así como en los conocimientos de navegación, por tanto los marineros se disputan el gobierno de la nave para pilotearla, a pesar de que nunca han aprendido ese arte; lo que lleva a sangrientas disputas, decidiendo por aquel que ayude a gobernar la nave, denominándolo, a pesar de su falta de conocimiento, como ‘navegador’, ‘piloto’ y ‘entendido en náutica’ y aquél que no teniendo dichas habilidades para gobernar, es considerado inútil; pues:

...No perciben que el verdadero piloto necesariamente presta atención al momento del año a las estaciones, al cielo a los astros, a los vientos y a cuantas cosas conciernen a su arte, si es que realmente ha de ser soberano de su nave; y, respecto de cómo pilotar con el consentimiento de otros o sin él, piensan que no es posible adquirir el arte del timonel ni en cuanto a conocimientos técnicos ni en cuanto a la práctica. Si suceden tales cosas en la nave, ¿no estimas que el verdadero piloto será llamado “observador de las cosas que están en lo alto”, “charlatán” e “inútil” por los tripulantes de un a nave en tal estado? (Platón 1986, 295-303).

Por lo que, no habría ciudadanos capaces de participar racionalmente en la elección de candidatos a representan-

tes, para el debate, el consenso, o la toma de decisiones pública; lo cual, definitivamente, nos convertiría un Uróboros (Collazos, 2019).

Desprendiéndose de esto y de lo contenido en el libro VI, de la República, que el gobierno de un país necesita de políticos capacitados, pero antes que ellos, a ciudadanas y ciudadanos competentes y virtuosos. Pues la participación en la vida política de un país no se relaciona con la mera intuición, sino con una habilidad, con la capacidad de razonar y con el conocimiento necesario para poder hacerlo.

En tal virtud, si el principio de secularización de la democracia reza: “el orden de los hombres no depende de los dioses, depende de los hombres”, y podemos afregar, ni obedece a su naturaleza; ergo, se entiende que es una mera creación, un invento y, como tal, no se encuentra programado en nuestros genes, como se ha establecido desde la introducción este trabajo. En tal sentido, su conocimiento dependerá de la enseñanza, el aprendizaje, la discusión y el consenso, y la habilidad para tomar las mejores decisiones vendrá de la práctica que se ejerza en la participación continua, consiente y razonada.

Así, vemos cómo nace para el Estado y la sociedad el deber de formar a la ciudadanía, para que cada cual integre su criterio y participe de la discusión pública. Sin dejar de ser deber de ellos cultivarse en los conocimientos fundamentales de las diversas disciplinas del saber y sin ser ajenos a la realidad social a la cual se deben como observadores y críticos del todo-público.

Siendo posible, entonces, el ejercicio del debate y la formación de consensos; la crítica de la validez de los conocimientos y la selección de aquellos que se estimen fidedignos; así como, la formación de intereses de grupos y universales, con todo lo cual será dable direccionar la política y la administración del sistema, pues es a través del consenso comunicativamente alcanzado que la interacción social pue-

de considerarse racionalizada. Lo cual, a su vez, *implicará la consideración del otro, su reconocimiento y respeto; así como el redescubrimiento de nuestra igualdad con los demás sujetos del habla en la interacción comunicativa* (Vergara, 1999:212).

Lo que en palabras de Jürgen Habermas se traduce en la ‘racionalización social’ (la cual se relaciona íntimamente con la ‘teoría de la acción comunicativa’):

La racionalización social significa entonces, [...] el potencial de racionalidad ínsito en la base de validez del habla. Este no se detiene nunca por completo; pero puede quedar activado a niveles distintos que dependen del grado de racionalización del saber cosmovisivo. En la medida en que las acciones sociales quedan coordinadas a través del entendimiento, son las condiciones formales del consenso racionalmente motivado las que determinan cómo pueden racionalizarse las relaciones que los participantes en la interacción traban entre sí. Básicamente éstas pueden considerarse racionales en la medida en que las decisiones sí/no que en cada sazón sirven de soporte al consenso surgen de los procesos de interpretación de los participantes mismos. Parejamente, un mundo de la vida puede considerarse racionalizado en la medida en que permite interacciones que no vienen regidas por un consenso normativamente adscrito, sino —directa o indirectamente— por un consenso comunicativamente alcanzado [sic] (Habermas, 1992: 433-434)

Puesto que, al buscar la democracia participativa *la implicación de los ciudadanos ordinarios en la toma de decisiones públicas con una mayor intensidad de lo que es habitual en las democracias representativas* (Hernández y Galván, 2018:541), no puede dejarse de lado, que el triunfo de este sistema no estará sólo en el establecimiento constitucional de esta ‘forma de gobierno’ o en la inclusión de ‘mecanismos participativos’ que ‘complementen’ los distintos sistemas políticos,

sino en que ésta sociedad conozca el poder que le es facultado por la soberanía misma y la responsabilidad que éste implicará, para lo cual tendrá que estar formada, capacitada, entusiasmada y comprometida.

5. Democracia participativa y empoderamiento de la ciudadanía con responsabilidad

Esto implicará, necesariamente, la conducción al empoderamiento de la ciudadanía; misma que relacionada con el proceso de racionalización social, la formación del conocimiento y la cultura cívica, permitirá, consecuentemente, el debido ejercicio del poder que ésta podrá ejercer a través de los mecanismos que, para tal efecto, le sean dispuestos.

De tal forma que esto se complementa íntegramente con el paradigma de los derechos humanos, adoptado por las diversas constituciones de los diferentes países del mundo, pero que en las diferentes formas de gobierno no había podido plenamente converger; pues, aunque desde hace varios siglos se ha considerado que la soberanía reside en el pueblo, ésta más que un principio, se asimilaba más a las estrofas de un cántico de tropas revolucionarias.

Marchemos, hijos de la patria, que ha llegado el día de la gloria.
El sangriento estandarte de la tiranía está ya levantado contra nosotros.

¿No oís bramar por las campiñas a esos feroces soldados? Pues vienen a degollar a nuestros hijos y a nuestras esposas.

¡A las armas, ciudadanos! ¡Formad vuestros batallones! Marchemos, marchemos, Que una sangre impura empape nuestros surcos. ¿Qué pretende esa horda de esclavos, de traidores, de reyes conjurados? ¿Para quién son esas innobles trabas y esas cadenas tiempo ha preparadas?

¡Para nosotros, franceses! ¡Oh, qué ultraje! ¡Qué arrebató nos debe excitar! Es a nosotros a quienes pretenden sumir de nuevo

en la antigua esclavitud ¡Y qué! ¿Sufriremos que esas tropas extranjeras dicten la ley en nuestros hogares, y que esas falanges mercenarias venzan a nuestros valientes guerreros?

¡Gran Dios! Encadenadas nuestras manos, tendríamos que doblegar las frentes bajo el yugo. Los dueños de nuestro destino no serían más que unos viles déspotas. ¡Temblad, tiranos, y también vosotros, pérfidos, oprobio de todos los partidos! ¡Temblad! Vuestros parricidas proyectos van al fin a recibir su castigo (Vega, 2014).

O las líneas de un discurso proferido frente a las masas insatisfechas con sus gobiernos y dolientes por los atropellos:

Hace cien años, un gran estadounidense, cuya simbólica sombra nos cobija hoy, firmó la Proclama de la emancipación. Este trascendental decreto significó como un gran rayo de luz y esperanza para millones de esclavos negros, chamuscados en las llamas de una marchita injusticia. Llegó como un precioso amanecer al final de una larga noche del cautiverio. Pero cien años después, el negro aún no es libre; cien años después, la vida del negro es aún tristemente lacerada por las esposas de la segregación y las cadenas de la discriminación; cien años después, el negro vive en una isla solitaria en medio de un inmenso océano de prosperidad material; cien años después, el negro todavía languidece en las esquinas de la sociedad estadounidense y se encuentra desterrado en su propia tierra.

Por eso, hoy hemos venido [...] a la capital de nuestro país, a cobrar un cheque. Cuando los arquitectos de nuestra república escribieron las magníficas palabras de la Constitución y de la Declaración de Independencia, firmaron un pagaré del que todo estadounidense habría de ser heredero. Este documento era la promesa de que a todos los hombres, les serían garantizados los inalienables derechos a la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad.

Es obvio que hoy en día, [...] Estados Unidos ha incumplido ese pagaré en lo que concierne a sus ciudadanos negros (Dávalos, 2015:67-68)

Pues, aunque ensalzan los sentimientos de quienes se encuentran cansados por las vejaciones o quienes no quieren ser oprimidos, de ninguna manera sus intenciones o fulgores de batalla se ven siempre reconocidos por los representantes o los gobiernos a quienes protegen o los post-revolucionarios, a pesar de que todos ellos claman las voces de todos los estratos sociales, incluso –en mayor medida–, de los más bajos; viéndose su esfuerzo sólo reflejado en la caridad, y no en la plena toma de decisiones públicas y trascendentales.

Sin embargo, la sinergia existente entre la ‘democracia participativa’ y el reconocimiento pleno de los ‘derechos humanos’, permite fortalecer la pluralidad de opiniones y la corresponsabilidad Estado-Sociedad-Ciudadanía; y entender dicha relación como una pirámide invertida, cambiando con ello el modelo jerárquico social actual, donde los representantes son vistos como la cúspide de la sociedad, una especie de realeza, y no, como su verdadera esencia, encargados de una función delegada para su cuidado y adecuada administración.

Lo cual debe converger, como se ha dicho anteriormente, con la idea de la formación intelectual de la ciudadanía, la instrucción en la cultura cívica y el proceso de racionalización de la sociedad, pues de otra manera, la participación de la ciudadanía se enfrascaría sólo en ‘discusiones bizantinas’, sin llegar a resultados o consensos que permitan la transformación social, lo que llevaría al retroceso o a la mediocridad. Que en ninguno de los casos beneficiaría.

De entrada, para que estas formas de democracia participativa sean realmente funcionales y promuevan un verdadero empoderamiento ciudadano, deben cumplir ciertas condiciones en-

tre las que destacan: el conocimiento público de la información relevante y la existencia de reglas que, a la vez, garanticen su validez, las doten de verdadera fuerza vinculante e inhiban los riesgos de manipulación. No menos importante es la existencia de reglas garantes de la libertad de expresión, así como de espacios que faciliten la expresión de los distintos sectores sociales frente a los temas que conforman la agenda pública y, de esta forma, favorezcan la incidencia ciudadana y la rendición de cuentas (González, 2019).

6. Democracia participativa en la representación

A pesar de que, hemos hablado líneas arriba que la democracia participativa puede ser entendida como ‘forma de gobierno’ o como ‘complemento’; sin embargo, atendiendo a las circunstancias actuales del mundo y las de cada uno de los países, que apreciamos *grosso modo*, éste sistema se observa más factible y benéfico, para la ciudadanía y las circunstancias de la vida, cuando es incluido dentro de los gobiernos representativos, más específicamente en las ‘democracias representativas’.

...cuando la comunidad consiste en una población muy numerosa, de decenas de millones de ciudadanos, la democracia de participación directa se torna imposible de manejar. Es por ello que para que sea posible alcanzar el consenso político se hace necesario mediar la *participación* de todos los miembros singulares de la comunidad gracias a un número proporcional y mucho menor de *representantes* (Dussel, 2012:21-22)

Puesto que, el creciente número de personas y, entre ellos, los ciudadanos que son reconocidos con tal calidad por los países, hace que la factibilidad de mantener una participación directa, en todas las decisiones de la vida pública, no sea eficaz o ni eficiente, entorpeciendo, incluso, el desa-

rollo del día a día; con lo cual, efectivamente se negaría a sí misma la 'democracia participativa', pues de generar mayor participación ofuscaría a la ciudadanía que, sin tiempo ni forma, pudieran participar.

[Así] la invitación a *participar* más es meritoria, pero si crece desmedidamente (como si toda la democracia pudiera resolverse con participación no solo es impracticable, sino conceptualmente peligrosa, ya que «supone a un ciudadano que vive para servir a la democracia, en lugar de una democracia que existe para servir al ciudadano» (Hernández y Galván, 2018)

Ahora bien, al no ser el punto de análisis de la presente del presente trabajo, examinar las deficiencias que implica la democracia participativa como forma o sistema de gobierno, se procede a estudiar su implicación como 'complemento' de los gobiernos democráticos representativos. Puesto que, a través de dichas formas se permite un mejor desarrollo de la vida social, optimizando el ejercicio de las decisiones que implican un conocimiento específico de la administración pública o la actividad jurídico-legislativa.

Sin embargo, esto tampoco significa que la 'democracia representativa', sea un reflejo del representado en el representante, es decir, que haya una identidad del uno con el otro, aunque es un riesgo que se asume, por las circunstancias relativa a la cantidad de personas.

Esta solución no quita a la política de tener una clara conciencia de que la *representación* no es tan transparente y adecuada como la participación del miembro singular de manera directa, pero se le admite asumiendo los riesgos que supone la no identidad del representado y el representante, lo que se manifestará en una serie de posibles desajustes, como por ejemplo que el *representante* intente no transmitir la decisión de la voluntad de los miembros singulares en el órgano colectivo creado para que

el conjunto de los representantes pueda dirimir las posiciones contrarias que se presenten en el ejercicio delegado del poder... (Dussel, 2012:21-22)

Por lo cual, a través de la inclusión de un nuevo paradigma de la democracia, entendido desde la participación activa de la ciudadanía, se propone transformar el modelo representativo de la democracia, al incluir mecanismos que permitan la relación más cercana entre los representantes y sus representados.

Esto, como una respuesta a las inconformidades sociales, lo que ha permitido abrir la visión de horizontes y planear nuevas estrategias que resuelvan dichas inconformidades. De ahí que, es considerado que esta nueva visión de la democracia, implicará la revolución más profunda del siglo XXI; pues, así como *a priori* de los procesos de la revolución francesa y la independencia de los Estados Unidos de Norteamérica, las sociedades occidentales fueron descubriendo el poder que tenían en sus manos, al conocer que la autodeterminación del Estado era de ellos y, a su vez, ellos eran quienes podían decidir la forma de gobierno que los iba a gobernar, aunado a las máximas intrínsecas que les pertenecían por el hecho de ser humanos. Así, en una nueva reflexión los ciudadanos y ciudadanas de los diversos Estados se han percatado de las insuficiencias que ha acarreado los sistemas impuestos y, con ello, recordado que la potestad para su transformación siempre la han tenido consigo, la cual es inalienable e imprescriptible.

Por lo cual, ante esta perspectiva es que se han impulsado reformas para modificar paulatinamente la relación de la ciudadanía y su representantes, para incluir su participación en la toma de decisiones y en la fiscalización en el manejo de la función pública.

La revolución más profunda del siglo XXI, será la liberación de las comunidades políticas organizadas en Estados democráticos *representativos*, que lentamente institucionalizarán una democracia *participativa* de las mayorías empobrecidas de la sociedad civil. Esto supone un crecimiento acelerado en el pueblo de la conciencia de los problemas políticos, del conocimiento de los mecanismos institucionales, de la defensa de derechos por los que deberá luchar... (Dussel, 2012:21-28)

7. Conclusión

Del análisis realizado anteriormente, es dable destacar lo siguiente:

- Es intrínseco al ser humano el asociarse para potenciar el logro de sus fines; por lo que, el coaligarse para sobrevivir y progresar durante el desarrollo de la evolución, ha sido el parteaguas para la creación de los estados civiles, los cuales han requerido de un sistema político para la organización social a la que iban de adaptarse.
- Así, el ser humano se ha dado a sí la forma de gobierno que más le ha convenido de acuerdo al momento histórico y lugar determinado donde se ha desarrollado;
- Esta reflexión conduce al corolario de que el ser humano siempre ha tenido en su poder darse y modificar la forma que más se ajuste y permita el cumplimiento de sus necesidades y fines.
- Por lo cual, aun cuando la democracia hoy asegure en mayor medida el cumplimiento de los mismos y el respeto a su esencia, los seres humanos de cada sociedad, organizados en Estados, pueden en algún momento reinventar o innovar una modificación o una nueva forma de gobierno que se ajuste a sus demandas.
- En ese sentido, el planteamiento de una nueva forma o resiliente de modificar el concepto de democracia, incentivar y permitir la participación activa de los ciudadanos en la

toma de decisiones presenta una oportunidad de repensar las estructuras institucionales y el destino hacia el cual nos dirigirá esto, pero a su vez, promete progresar en los aspectos en que los gobiernos representativos se habían estancado.

- Sin embargo, esto exige una corresponsabilidad Estado-Sociedad-Ciudadanía de formar el intelecto y la cultura cívica, así como propiciar el debate público, la crítica racional de los argumentos, la toma de consensos y, con ello, la formación de interés de grupo y universales que direccionarán la política y la administración del régimen.

- Lo cual conlleva a fortalecer a la ciudadanía para fomentar la participación de todos los integrantes de la sociedad civil, para que la unión permita el ejercicio activo en el debate, en la toma de decisiones pública y trascendental, así como en la fiscalización de la función pública.

- Y, a su vez, concientizarla del poder que se le otorga por la misma soberanía que ella constituye, para potenciar el cumplimiento de las demandas y no para impedir el desarrollo del Estado.

- Por tal motivo, se propone, considerando, *grosso modo* las circunstancias gubernamentales, poblacionales y socioeconómicas de los países en el mundo, que la mejor respuesta es incluir a las formas representativas, la participación como un mecanismo de complemento para integrar a la ciudadanía en el ejercicio activo del debate, la toma de decisiones y en la fiscalización de la función pública.

- Para lo cual, deberá de considerarse el establecimiento de una 'asamblea local de ciudadanos' y el 'desarrollo socioeconómico de las personas que se encuentren en vulneración'.

8. Referencias bibliográficas

Acebal (2019, octubre) Platón (2/6): Teoría de las Ideas. Recuperado de: <https://eukeniacebal.net/historia-de-la->

filosofa/2014/9/25/platn-26-la-teora-de-las-ideas#:~:2
 text=El%20mundo%20supraceleste%20o%20el%20
 mundo%20de%20las%20ideas%2Dformas&text=u
 Son%20el%20verdadero%20ser.,para%20referirse%20
 a%20las%20formas.&text=Esta%20Belleza%20en%20s%t
 C3%AD%20misma,bellas%20en%20el%20mundo%20
 sensible.

Aristoteles (1988). Política. Recuperado de: [http://www.bc1nbib.gov.ar/uploads/ARISTOTELES,%20Politica%20\(Gre-dos\).pdf](http://www.bc1nbib.gov.ar/uploads/ARISTOTELES,%20Politica%20(Gre-dos).pdf).

Arrieta, E. (s.f.) El hombre es un ser social por naturaleza. Cul-tura Genial. Recuperado de: <https://www.culturagenial.com/es/el-hombre-es-un-ser-social-por-naturaleza/#:~:tex-t=%22El%20hombre%20es%20un%20ser%20social%20por%20naturaleza%22%20es%20una,se%20%22co%a2Des%22>.

Cepeda, A. (2019, agosto 13) Abraham Lincoln: el estadis-ta que crea el gobierno del pueblo, para el pueblo y por el pueblo. Contralínea.com.mx. Recuperado de: <https://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2019/08/13/abraham-lincoln-el-estadista-que-crea-el-gobierno-del-pueblo-pa-ra-el-pueblo-y-por-el-pueblo/>.

Collazos, D. (2019, agosto 16) Uróboros. Mitos, leyendas y símbolos. Recuperado de: <https://mitoyleyenda.com/simp-bolos/griega/uroboros/>.

Darwin, C. (1909). El origen del hombre. Recuperado de: https://medicina.ufm.edu/images/7/7c/Elorigendelhombre_POR_CHARLES_DARWIN.pdf

Riskin, M. (2016, noviembre 23). Las manadas de Darwin. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/4705-las-manadas-de-darwin>.

Dávalos, J. (2015) Oratoria. México, D.F., Porrúa.

Dussel, E. (2012) Radicalizar la democracia. Recuperado de: https://www.enriquedussel.com/txt/Textos_Articulos/430.2011_esp.pdf.

González, P. (2019, enero 17) Las Consultas y la democracia participativa. Colegio de Contadores Públicos de México. Recuperado de: <https://veritasonline.com.mx/las-consultas-y-la-democracia-participativa/>.

Guevara, G. (2007) Democracia y educación. Recuperado de: https://portalanterior.ine.mx/documentos/DECEYEC/democracia_y_educacion.htm.

Habermas, J. (1992) Teoría de la acción comunicativa, I. Recuperado de: <https://zoonpolitikonmx.files.wordpress.com/2014/03/habermas-jurgen-teoria-de-la-accioncomunicativa-i.pdf>.

Hernández, T & Galván, L (2018) Democracia participativa. En De la Mata, F, & Coello, C. (coord.) *Tratado de derecho electoral* (pp. 535-574) México, CDMX., Tirant lo Blanch.

Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (2019) El estado de la democracia en el mundo y en las Américas 2019. Confrontar los desafíos, revivir la promesa. Recuperado de: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/el-estado-de-la-democracia-en-el-mundo-y-en-las-americas-2019.pdf>.

Lasalle, F. (2006) *¿Qué es una constitución?* México D.F., Colofón.

Latinobarómetro (2018) Informe 2018. Recuperado de: <http://cdn01.pucp.education/idehpucp/wp-content/uploads/2019/11/26204452/latinobarometro-informe-2018.pdf>.

Kant, I. (2007). *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*. Recuperado de: https://pmrb.net/books/kantfund/fund_metaf_costumbres_vD.pdf.

Martínez, León (2017, noviembre 2). 9 de cada 10, insatisfechos con la democracia en México. *Eleconomista*. Recuperado de: <https://www.eleconomista.com.mx/politica/9-de-cada-10-insatisfechos-con-la-democracia-en-Mexico-20171102-0062.html>.

Orwel, G. (2013). 1984. México, CDMX., De bolsillo.

Pico della Mirandola, G. (2016) *El discurso de la dignidad humana*. Pequeños grandes ensayos. México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/1700/170018112004.pdf>.

Platón (1986) *La república* (libro VI). Recuperado de: <http://www.hermanosdearmas.es/wp-content/uploads/2017/12/platon-dialogos-04 rep%C3%BAblica.pdf>.

Rawls, J. (1995) *Teoría de la justicia*. México D.F., Fondo de Cultura Económica.

Rousseau, J. (2010) *El contrato Social*. México D.F., Porrúa, "Sepan cuantos..."

Sistema de Información Legislativa (s.f.) Gobernabilidad. Recuperado de: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=112>.

Vega, M. (2014, abril 4). La marsellesa: el origen de un canto revolucionario. Recuperado de: <https://descubriolahistoria.es/2014/04/la-marsellesa-el-origen-de-un-canto-revolucionario>.

Vergara, J. (1999). La concepción de democracia participativa de Habermas. Recuperado de: <https://repositorio.uc.cl/xmlui/bitstream/handle/11534/10893/000273650.pdf>.

Ernesto Camacho Ochoa

Magistrado Presidente de la Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Doctorando por las Universidades Complutense de Madrid y de Castilla-La Mancha. Correo: ernesto.camacho@te.gob.mx. Twitter: @ernestocamachoo.

LAS CONSULTAS POPULARES POLÍTICAS Y JURÍDICAS. ANÁLISIS DE DOS CASOS RELEVANTES EN MÉXICO: NAIM Y CERVECERA MEXICALI

Introducción. 1. Consulta popular y mecanismos de participación ciudadana; 2. Naturaleza jurídica y reglas mínimas de la consulta popular en México; 3. Dos casos de consulta “popular” en México; 4. Breves reflexiones a manera de cierre; 5. Fuentes consultadas.

Introducción¹

En términos generales, las consultas ciudadanas como mecanismos de democracia directa buscan la participación de los ciudadanos en temas de interés general (Garrorena, 2011:146).

¹ Para los efectos del presente trabajo, se utilizan las abreviaturas siguientes: Constitución federal (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos); INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática); Ley Federal (Ley Federal de Consulta Popular); *naim* (Nuevo Aeropuerto Internacional de México); SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación).

Las consultas desde un plano fáctico pueden ser clasificadas como, por un lado, de naturaleza política o social, cuyo valor está en incentivar la participación ciudadana en las decisiones públicas (con independencia de su validez legal) y, por otro lado, jurídicas o constitucionales, que sólo son valiosas en la medida en que se desarrollan conforme a la normatividad, para lograr la exigibilidad del resultado.

En México, recientemente, ha existido un interés por el uso de este tipo de instrumentos, de alguna manera, en relación con las decisiones que se han tomado de asuntos polémicos.

El primer ejercicio se relacionó con la construcción o no del naim², y el resultado de la consulta, en los términos en los que se realizó, favoreció a que se detuviera el proyecto. Después de esa primera experiencia, vendrían otros ejercicios de consulta a la ciudadanía: proyecto de tren maya (noviembre de 2019), planta termoeléctrica de Huasca (febrero de 2020), y planta cervecera en Mexicali (marzo de 2020)³.

² El nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, emplazado en el lecho de lo que controversialmente se considera o no el Lago de Texcoco era de dimensiones sin precedentes. Se planeaba que estuviera en operación en el 2020, en respuesta a la inminente necesidad de aumentar la capacidad aeroportuaria de la ciudad. El aeropuerto, cuya construcción era gestionada por una empresa con participación estatal mayoritaria (Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, GACM), era el proyecto de infraestructura más grande en México. Para conocer panorama completo sobre el proyecto, véase: OCDE (2015), *“Desarrollo efectivo de megaproyectos de infraestructura: El caso del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México”*, Éditions OCDE, París. Disponible en: <https://www.oecd.org/centrodemexico/medios/NAICM%20e-Book.pdf>

³ La más reciente propuesta en la que el gobierno federal está interesado es que la ciudadanía emita su opinión respecto a si se investiga y somete a juicio a los expresidentes de la República desde 1998 a 2018. Aunque aquí la estrategia parece haber cambiado, pues se pretende llevar a cabo conforme a las formalidades constitucionales y legales de la consulta popular.

El presente trabajo está impulsado por algunas sencillas interrogantes en torno a dichas consultas: ¿cuál es su naturaleza, políticas o jurídicas?, ¿existe una vía jurídica para ese tipo de consultas?, ¿están prohibidos ese tipo de ejercicios en la forma en que se realizaron?, y ¿en el marco del sistema constitucional, es conveniente que ese tipo de ejercicios se realicen sólo políticamente o de facto?

Parece que el consenso constitucional orienta a la reflexión, por una parte, a impulsar la participación ciudadana, pero, por otra, a que las opiniones sobre cuestiones públicas sean encausadas en una vía legal, no sólo para garantizar la expresión, sino para hacer exigible el resultado.

Entonces, ¿a qué se debe, o cuáles son las posibles causas del uso de vías políticas y no jurídicas para el desahogo de consultas populares?

Dichas cuestiones, entre otras, podrían tener las siguientes hipótesis de respuestas: a. Las condiciones jurídicas a las que está sometido dicho mecanismo son muy difíciles de cumplir, o bien, b. El mecanismo es poco atractivo, si finalmente se puede realizar materialmente, al margen de su validez legal, o tal vez, c. Existen otros factores, como la falta de interés de los entes legitimados para activar la consulta popular, o incluso, que el tema de la participación ciudadana se ve más en términos simbólicos (Casas, 2015:18).

Una visión política, ciertamente, defenderá que los impulsores de este tipo de mecanismos de participación tengan la libertad, amparados en su libre expresión, de optar por la opción de consultas que estimen convenientes.

Otra perspectiva, bajo una lógica que busque el fortalecimiento de las instituciones, muy probablemente consideren que lo más conveniente es optar por los procesos jurídicos de consulta, máxime que algunos estiman que la vía de consultas materiales no es la opción hacia la que debe orientarse un sistema democrático (Lissidini, 2011).

Para el suscrito, una condición imprescindible o presupuesto fundamental para el debate y análisis de las figuras, cualquiera que sea la alternativa y la forma en la que se valore, debe transitar por el fortalecimiento de la cultura o educación cívica, para que, con independencia de la opción que se elija (consulta política o jurídica) la sociedad esté informada sobre su naturaleza, alcance y diferencias.

Quizá esto es lo que en el fondo motiva el presente trabajo, en el que se abordan las condiciones y requisitos que exige el proceso institucional y forma de consulta popular (jurídica), para marcar una diferencia con la naturaleza de los procesos de consulta ciudadanas (políticas) sobre la construcción del naim y la cervecera, a manera de modesta contribución para distinguir ciudadanamente ese tipo de procesos.

1. Consulta popular y mecanismos de participación ciudadana

Los mecanismos de democracia directa son procesos que buscan instrumentar la inclusión, involucramiento y participación de los ciudadanos en temas de interés regional y nacional (Ippolito-O'Donnell, 2008). Permiten que la ciudadanía incida directamente en las decisiones que las autoridades toman en los asuntos públicos (Garrorena, 2011:146). Además, en algunos casos, facilitan los procesos decisorios.

La consulta popular es uno de los mecanismos de democracia directa⁴, a través del cual se pregunta a la ciudadanía sobre algún tema o conflicto social relevante para la comunidad o, incluso, de trascendencia nacional, la que, por medio del voto, expresa su opinión (Zovatto, 2014).

Para algunos, el mérito de las consultas populares, con independencia de su vinculatoriedad, está en el fortalecimiento de la participación ciudadana (Casas, 2015:13-15), por

⁴ Existen otros como el plebiscito, referéndum y revocación de mandato.

lo cual, no es trascendental si se sujetan al proceso legalmente previsto.

Sin embargo, para otros, el sentido de las consultas no puede limitarse a incentivar la participación social, sino que sólo existe en la medida que generan efectos vinculantes para las autoridades consultantes (Welp, 2017:270), porque de esta manera se empodera realmente a la sociedad, pues se logra la exigibilidad del resultado.

De ahí que, a su vez, para efectos estructurales (y en principio no valorativos), con cierta racionalidad, podrían distinguirse, por un lado, el uso de dicho mecanismo de participación ciudadana o consultas con una finalidad política, como un ejercicio de presión social o para los órganos representativos, con independencia de que el resultado sea exigible para las autoridades, y por otro, el empleo de la consulta popular jurídica, que pretende no sólo la persuasión política o social derivada del resultado de la consulta, sino la auténtica exigibilidad jurídica de cambio en el sistema, que incluso puede demandarse ante los tribunales.

Entonces, ¿cómo se puede determinar el alcance de una consulta popular o ciudadana en específico?, ¿cómo saber si estamos en presencia de un ejercicio de naturaleza política, o bien de naturaleza jurídica en sentido estricto?

La respuesta es evidente, aunque quizá, con frecuencia, no obvia para la ciudadanía: tendría que evaluarse si el ejercicio participativo se realiza en términos de la normatividad que le otorga ese carácter (jurídico)⁵.

⁵ Respecto a este tema, en perspectiva de derecho comparado, la Corte Constitucional de Colombia en la Sentencia SU-095/18, consideró que, *pese al valor de la participación en una democracia participativa, éste debe ejercerse de acuerdo con los mecanismos establecidos y bajo los parámetros constitucionales y legales aplicables en cada caso particular*. En la misma sentencia se estableció que el carácter limitado del derecho a la participación, que pretende evitar que: i) *se impongan decisiones por las mayorías sin que existan unos procedimientos adecuados para ello, definidos por el legislador en cumplimiento de sus potestades y competencias o, ii) se usen es-*

En concreto, en el sistema federal jurídico mexicano, el marco o premisa que sirve de base para comparar una consulta popular concreta y determinar su alcance está en lo dispuesto por la Constitución y la ley reglamentaria correspondiente.

Por tanto, para analizar las recientes consultas del naim o de una planta cervecera, como premisa, analizamos el marco normativo en el que se establecen las reglas mínimas de una consulta popular jurídica; enseguida, nos referimos a las consultas concretamente mencionadas, y sobre esa base, opinamos sobre su alcance y valor, según su naturaleza.

2. Naturaleza jurídica y reglas mínimas de la consulta popular en México

La Constitución (fracción VIII, del artículo 35) y la Ley Federal (reglamentaria de esa fracción constitucional) establecen y regulan el mecanismo de participación directa de la consulta popular.

Dicha ley tiene por objeto regular el procedimiento para la convocatoria, organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de la consulta popular, así como promover la participación ciudadana en las consultas populares (artículo 2).

Esto es, prevé las condiciones sustanciales y los requisitos formales que deben de cumplirse para que un proceso de consulta popular sea jurídicamente válido o auténticamente de esta naturaleza y, por tanto, que sea exigible el resultado y obligue a las autoridades públicas a que actúen en una determinada dirección, conforme a lo siguiente.

2.1.1. Temas consultables y no consultables

tos procedimientos fuera de su regulación constitucional o legal. Cfr <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/SU095-18.htm>

La primera condición o aspecto fundamental por revisar para iniciar o calificar la validez de un proceso de consulta es la delimitación de lo que puede y no puede ser consultado a la ciudadanía (Cossío, 2020).

En concreto, no puede ser objeto de consulta los temas vinculados con: Los derechos humanos; la división de poderes y el sistema republicano; la permanencia en el cargo de los servidores electos popularmente; la materia electoral; el sistema financiero, ingresos, gastos; las obras de infraestructura en ejecución; la seguridad nacional, y fuerzas armadas (artículo 35, fracción VIII, numeral 3º constitucional).

¿Y cómo se determina el alcance, materia o ámbito exacto de lo que puede o no ser consultado sobre dichos temas? La respuesta está en la propia Constitución: la Suprema Corte de Justicia de la Nación, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta.

Por ejemplo, de la prohibición para consultar sobre “las obras de infraestructura en ejecución” podría existir controversia en cuanto a: ¿qué podemos entender por una obra de infraestructura? y ¿a partir de qué momento se encuentra en etapa de ejecución?

2.1.2. Característica fundamental para consultar un tema

El siguiente aspecto fundamental para determinar si una consulta es procedente jurídicamente es que el tema cumpla con la característica de «trascendencia nacional o regional».

En relación con dicho requisito, según la Ley Federal, los temas propuestos para una consulta popular deben contener por lo menos dos elementos: 1) que repercutan en la mayor parte del territorio nacional y, 2) que impacten en una parte significativa de la población.

En otras palabras, criterios cuantitativos. Así, bajo el ejemplo de obras de infraestructura, si el tema de consulta

es la construcción de una obra que sólo tiene impacto en la población de una determinada ciudad (puentes, represas, plantas fabriles, etcétera), en principio, parecería no tener una trascendencia nacional, sin embargo, en la realidad, es posible que sí tenga un impacto regional, incluso, en algunos supuestos concretos, por su dimensión, podría ser nacional.

2.2. Sujetos legitimados para solicitarla

Pueden solicitar una consulta popular: el Presidente de la República, el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión⁶ y, la ciudadanía en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores⁷.

2.3. Requisito para tener efecto vinculatorio

Para que una consulta popular tenga efectos vinculatorios para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes, se exige que participe un total de al menos, el cuarenta por ciento de la ciudadanía inscrita en la lista nominal de electores.

Ahora bien, ¿quién debe realizar la consulta?, ¿cuál es el proceso? y, ¿cómo debe realizarse?

⁶ El porcentaje tiene equivalencia, en el caso de la Cámara de Diputados, en 165 diputados y, en el caso de la Cámara de Senadores, en 42.24 senadores. En cuanto a un posible problema fraccionario de legitimación en este último supuesto, la SCJN tiene experiencia con el mismo supuesto para activar la acción de inconstitucionalidad.

⁷ Si se tratan de temas de trascendencia nacional (en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores) o de trascendencia regional (en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores de la entidad o entidades federativas que correspondan).

2.4. Autoridad encargada de realizar la consulta

El INE es el encargado de llevar a cabo todas las actividades inherentes a la celebración de las consultas populares, desde verificar que las peticiones ciudadanas de consulta popular cumplan con el requisito de porcentaje exigido, hasta la organización, difusión, desarrollo, cómputo y declaración de resultados.

Asimismo, tiene a su cargo en exclusiva la promoción y difusión entre los ciudadanos de las consultas populares. Para cumplir con todas esas obligaciones, el INE debe hacerlo antes del primer domingo de agosto, fecha establecida en la Constitución federal para que se realicen las consultas populares.

No obstante, sus resoluciones en los procesos de consultas populares son impugnables.

2.5. Procedimiento o trámite de la consulta

Las peticiones de consulta popular deben presentarse ante las Cámaras del Congreso según corresponda, quien las enviará directamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación junto con la propuesta de pregunta formulada para que resuelva sobre su constitucionalidad, pues es quien tendrá a su cargo vigilar –en todos los casos– que las iniciativas de consulta popular no incidan, por ejemplo, en temas como la restricción de derechos fundamentales o los principios que hacen a México una república representativa, democrática, laica y federal.

Una vez declarada la constitucionalidad de la consulta y aprobada el Congreso emitirá la convocatoria correspondiente. Únicamente las propuestas realizadas por la ciudadanía no están sujetas a la aprobación del órgano legislativo federal, pues bastará con la declaración de constitucionalidad que realice la Suprema Corte.

El INE verificará el cumplimiento del apoyo ciudadano requerido y organizará los siguientes pasos del procedimiento de consulta popular, conforme el procedimiento establecido en la Ley Federal⁸. ¿Y cómo se pregunta a la ciudadanía?

2.6. Papeleta de consulta

La pregunta que se hace a la ciudadanía en una consulta popular debe ser sencilla y responderse con un sí o no. El debate de las implicaciones del tema en particular queda reducido a esa respuesta binaria. Esto exige que, antes de llegar a que los ciudadanos voten, se conceda un tiempo suficiente para que se conozcan las posturas en conflicto, con la información relevante y se sepan las consecuencias de emitir un voto a favor o en contra respecto de la consulta popular a la que fueron convocados.

3. Dos casos de consulta “popular” en México

3.1.1. *El nuevo aeropuerto internacional en Texcoco, Estado de México*

La consulta para la construcción del *naim* se financió con las aportaciones voluntarias de los legisladores federales de Morena (diputados y senadores) y fue organizada por un Consejo Ciudadano integrado por un Consejo asesor, académicos universitarios y organizaciones sociales. El conteo de la votación quedó a cargo de la Fundación Arturo Rosenblueth (<https://lopezobrador.org.mx/temas/consulta-nacional-nuevo-aeropuerto/>).

⁸ Las fases del procedimiento de consulta popular, entre otras, son las siguientes: a) verificación del apoyo ciudadano, b) aprobar el modelo de papeleta y formatos de la documentación necesaria, c) capacitación, d) difusión de la consulta, e) desarrollo de la jornada de consulta popular, f) cómputo total y declaración de resultados, y g) dar a conocer los resultados e informar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Así, a finales de octubre de 2018, se llevó a cabo una consulta a la ciudadanía sobre dicha cuestión, bajo un plan alternativo consistente en dos puntos: 1) el reacondicionamiento del aeropuerto de Toluca, Estado de México, cercano a la Ciudad de México y, 2) la construcción de dos pistas en la base militar de Santa Lucía, también en el Estado de México. El resultado, en los términos en que se realizó, favoreció a que se detuviera el proyecto.

3.1.2. El conflicto: ubicación e impacto ambiental

El conflicto principal que se planteó fue que la ubicación para el proyecto del nuevo aeropuerto en Texcoco no era la mejor, pues se trataba de una zona lacustre susceptible de inundaciones anuales y, además, tenía un alto costo para la biodiversidad del ecosistema del lago de Texcoco.

3.1.3. La consulta y su resultado

La consulta a la ciudadanía pretendía ser de carácter nacional, por lo que se seleccionaron 538 municipios de las 32 entidades federativas⁹. Se celebró durante cuatro días, del 25 al 28 de octubre de 2019, con la instalación de 1,068 mesas de votación.

La pregunta, con el contexto aprobado que se sometió a consideración fue la siguiente: “Dada la saturación del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, ¿cuál opción piensa usted que sea mejor para el país?”. Con dos opciones de respuesta: 1) “Reacondicionar el actual Aeropuerto de la Ciudad de México y el de Toluca y construir dos pistas en la base aérea de Santa Lucía” y, 2) “Continuar con la construcción del Nuevo Aeropuerto en Texcoco y dejar de

⁹ México tiene 2465 municipios en total; solo Oaxaca tiene 570 municipios. Véase los datos proporcionados por el sitio “Cuéntame de México” del INEGI, <http://cuentame.inegi.org.mx/>

usar el actual Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México” (<https://lopezobrador.org.mx/temas/consulta-nacional-nuevo-aeropuerto/>).

Los resultados fueron 1,067,859 papeletas de votación total; 746,967 personas marcaron la respuesta 1 (69.95 por ciento de la votación total); y 320,892 personas marcaron la respuesta 2 (29 por ciento de la votación total).

3.2.1. Segundo caso: La planta cervecera en Mexicali, Baja California

México es el cuarto productor de cerveza a nivel mundial, además es el principal exportador (INEGI, 2017:9, 14 y 16). En términos generales, ésta industria es de gran importancia económica, porque su producción a nivel nacional, lo ubica en el cuarto mayor productor a nivel mundial.

En los últimos años, dicha industria ha sufrido cambios importantes, los tradicionales corporativos nacionales fueron adquiridos y absorbidos por empresas transnacionales¹⁰. Uno de esos corporativos es *Constellation Brands México*, que ha expandido la capacidad de producción de las plantas que adquirió y creado nuevas, como la de Mexicali, Baja California.

3.2.2. Planta Cervecera Vs. agua del Río Colorado

El proyecto de una nueva planta cervecera en Mexicali obtuvo las autorizaciones correspondientes para su instalación y operación (uso de suelo, licencia de construcción, estudio de impacto ambiental). Sin embargo, organizacio-

¹⁰ La empresa Heineken Internacional adquirió Cuauhtémoc-Moctezuma en 2010 y la empresa AB InBev adquirió Grupo Modelo en 2013, pero para la venta de los productos de Grupo Modelo en el mercado de Estados Unidos los derechos de venta fueron adquiridos por la empresa *Constellation Brand*, de capital estadounidense.

nes ciudadanas, en especial el Movimiento Mexicali Resiste (<https://mexicaliresiste.org/>) protestaron contra el proyecto debido, esencialmente, al impacto ambiental que tendría en el Río Colorado, principal fuente de agua potable para la población del municipio de Mexicali.

El conflicto radica en que la producción de cerveza requiere de agua en grandes cantidades y en la zona del Valle de Mexicali es un bien escaso, por lo que se cuestionó la trascendencia de la planta cervecera para la comunidad de Mexicali.

En ese sentido, por un lado, estaban los beneficios económicos de la inversión privada, como la creación de fuentes de empleo, y por el otro, la sustentabilidad del agua para el uso común de la población. Sin dejar de tener en cuenta que la empresa transnacional tenía avanzado el proyecto de instalación.

Ante las posturas de ambientalistas, empresarios y servidores públicos tanto municipal, estatal como federal, el gobierno federal consideró que consultar la opinión del pueblo era lo más conveniente para resolver la situación, y que el resultado de la consulta sería vinculante para el gobierno (López, 2020).

3.2.3. La consulta y su resultado

La consulta a la ciudadanía de Mexicali o “ejercicio participativo” sobre la planta cervecera en Mexicali se celebró durante dos días, el 21 y 22 de marzo de 2020. El ejercicio participativo estuvo a cargo de la Secretaría de Gobernación, a través de su Subsecretaría de Desarrollo Democrático, Participación Social y Asuntos Religiosos, con la instalación de 27 módulos de votación en la ciudad de Mexicali y sus alrededores (Secretaría de Gobernación, 2020).

Las opciones consultadas fueron: 1) “Estoy de acuerdo en que se termine de construir en Mexicali la planta de

cerveza de Constellation Brands porque ya han invertido y se crearán empleos, sin afectar el abasto de agua de la población” y, 2) “No estoy de acuerdo en que se termine de construir en Mexicali la planta de cerveza de Constellation Brands porque no quiero que se use el agua para este tipo de industrias” (Gobierno de México, 2020).

Los resultados fueron 36,781 papeletas de votación total; 261 papeletas nulas (0.71 por ciento de la votación total); 8,547 papeletas marcadas con la opción 1 (23.24 por ciento de la votación); y 27,973 papeletas marcadas con la opción 2 (76.05 por ciento de la votación) (Gobierno de México, 2020).

Días después de la consulta, el Presidente de la República, en su visita a Mexicali, señaló que “fueron los ciudadanos de Mexicali los que decidieron, y se va a cumplir esa voluntad, ya es un mandato” (López, 2020).

3.3. Alcance de las consultas ciudadanas

Ahora bien, la comparación de los requisitos constitucionales y legales expuestos, con los pasos que se siguieron para las dos consultas comentadas, muestra, evidentemente, que estamos frente a ejercicios de participación ciudadana o consultas populares de naturaleza política o social, pero no jurídicas (Bolio y Bolio, 2018).

Se trata, evidentemente, de ejercicios de participación ciudadana de naturaleza metajurídicas, que se desarrollaron fuera del proceso constitucional, cuyo resultado, por ende, no es legalmente exigible.

Sin embargo, también es evidente que dichas consultas existieron como fenómenos sociales, y que, con independencia de lo previsto en la ley, generaron la convicción en el gobierno de que el resultado era vinculante.

Todo en un contexto en el que, tampoco existe una disposición constitucional o legal que prohíba al Ejecutivo pe-

dir opinión a la ciudadanía para tomar una determinación o decisión sobre los temas consultados, pero sin que tampoco sean suficientes para respaldar la legalidad de las consecuencias de dichas decisiones.

De manera que, lo ocurrido (la realización de consultas metajurídicas), genera insumos para hacer política, sin contradecir al derecho, pero sin respaldo del mismo, situación que, finalmente, no contribuye mucho a la certidumbre desde una perspectiva institucional y sobre todo a la certeza social, sobre la base de que existen posiblemente posiciones encontradas y polarizadas (Morales, 2018).

Entonces, parece que, con independencia de que las consultas mencionadas sean o no políticamente convenientes y no sean estrictamente contrarias sino paralelas al sistema legal, al final cabe preguntarse, ¿si socialmente contribuyeron a solventar un problema público con la participación ciudadana? Sobre lo cual, evidentemente, las respuestas están condicionadas con la perspectiva que se tiene de la política y la ley en la organización estatal, si los fines justifican los medios, o si son los medios institucionales el camino por el que deben transitar las decisiones estatales.

4. Breves reflexiones a manera de cierre

Desde una perspectiva teórica, existe un consenso general o amplio en cuanto a que las consultas populares o ciudadanas tienen el objetivo fundamental de garantizar que los ciudadanos participen en la toma de decisiones importantes y trascendentes para su región o nación.

Por ende, con independencia de su validez o exigibilidad jurídica, una realidad o hecho notorio es que las consultas populares o ciudadanas pueden realizarse como fenómenos de facto, sociales o político, al margen de los procedimientos legales.

Sin embargo, constitucionalmente, en México, para que la participación ciudadana en consultas populares genere un resultado susceptible de ser vinculante para las autoridades, es necesario observar el procedimiento constitucional y legal.

Los casos analizados de consultas del naim y cervecera Mexicali son políticas o sociales (no jurídicas), porque es fácil advertir que se desarrollaron fuera del proceso legal: es notorio que: a) dichas consultas no la solicitó alguno de los sujetos legitimados; b) no se evaluó si el tema consultable está prohibido; c) tampoco se verificaron los porcentajes de apoyo; d) no fueron convocadas por la autoridad competente; e) el INE no la organizó, ni f) se verificó el cumplimiento del umbral de participación para que pudieran ser susceptibles de tener efectos vinculantes.

Sin embargo, eso sólo implica que el resultado de la consulta no puede ser jurídicamente exigible, mas no que sea un ejercicio ilegal.

En otras palabras, de manera sencilla (por el contexto y fin último de este trabajo), a partir de un ejemplo (con las desventajas de la simplificación, pero con razonabilidad suficiente para debatir): una situación ilícita se actualiza, por ejemplo, penalmente, cuando una persona priva de la vida a otra, porque, en principio, comete el delito de homicidio (a menos que exista una causa de juridicidad), e igual sucede en el ámbito civil o administrativo, en el que una persona conviene o contrata en contra de lo que dispone la ley, por ejemplo, la compra del corazón de una persona viva, o la prestación a favor del Estado de un servicio de robo de vehículos.

En cambio, una situación totalmente distinta, que no es ilegal, sino que sencillamente es metajurídica, social o incluso política, es celebrar un acto conocido como matrimonio de feria, porque si bien el matrimonio exige su formalización, entre otros, cuando se celebra ante un juez correspondiente,

si no se realiza de esa manera, en realidad, no se está actuando en contra del derecho, sino en un lenguaje o vía distinta.

Lo relevante de este tipo de fenómenos está en la apariencia que se da a los mismos, porque una cosa es casarse en la feria de pueblo, como tal, y otra muy distinta es comparecer ante un supuesto registro civil, y que un juez impostor aparente la existencia de un matrimonio, porque, evidentemente, ahí no estaríamos frente a un hecho social o político, sino a un intento de engaño contrario a las normas jurídicas.

Bajo ese sencillo contexto (evidentemente no dirigido a expertos en derechos, sino a las personas en general), sostengo que las analizadas consultas de naim y cervecera Mexicali no pueden ser consideradas ilegales, porque en realidad no tienen la pretensión de contradecir las normas o procedimientos de las consultas jurídicas, no se intenta exigir ante un tribunal su cumplimiento, sino que, sencillamente, son la base de un discurso social y político, empleado en lo que podría estimarse amparado por la libertad de expresión.

Además, que podrían replicarse cada vez más en un sistema que, estrictamente, no las prohíbe, más allá de lo que para algunos podría ser considerado como un ilícito atípico (Atienza y Ruiz, 2006) cuya actualización no sólo es debatable de fondo, sino que en el sistema mexicano muy pocas veces ha sido empleado, más allá de algunas sentencias electorales, en las que, en su momento, aun cuando no estaba prohibida, se limitó o consideró implícita o atípicamente prohibida la asociación multipartidista, para evitar un fraude al derecho constitucional de asociación, aun cuando dicho aspecto no está expresamente prohibido por la Constitución (SUP-JDC-55/2002).

Sin embargo, el hecho de que una acción o procedimiento no esté prohibido no implica que su realización es conveniente en el contexto del sistema constitucional, es decir, el que las consultas ciudadanas de hecho, sociales o

políticas no esté prohibido, no implica necesariamente su conveniencia.

La perspectiva o posición política (algunas al menos), ciertamente, no sólo impulsan la posibilidad de realizar consulta populares políticas o de facto, como un mecanismo trascendente de participación ciudadana, sino que, incluso, con cierta y debatible razón, defenderán su realización como parte del ejercicio de su libertad de expresión política.

Una posición intermedia, entre otras, quizá explique que no hay predisposición a favor de una u otra, sino que se emplean las consultas de facto o políticas, porque el mecanismo de consulta popular jurídicamente previsto tiene condiciones de difícil cumplimiento aun cuando los temas sí deberían ser objeto de votación de la sociedad en general.

Una posición más inclinada al derecho, como superestructura para alcanzar y defender los valores que, previamente, en consenso constitucional se fijaron para una nación, quizá con mayor frecuencia, como anticipé, buscará que ese tipo de ejercicios se realicen a través del procedimiento legal, para garantizar (que es lo que finalmente busca el derecho), la exigibilidad del resultado de la consulta, y sobre todo, que su desarrollo se realice conforme a otros mecanismos de seguridad también previamente repensados por los legisladores, sin duda, eso sí, bajo una lógica que busca el fortalecimiento de las instituciones.

En ese contexto, para el suscrito, como anticipé, al margen de la preferencia por la vía política o jurídica, con las ventajas y desventajas de cada una, el fenómeno de las consultas ciudadanas o populares de facto o políticas, lo que innegablemente sí revela es la impostergable necesidad de incentivar la formación mínima básica para que las personas (especialmente las que no son especialistas en derecho), tengan presente las diferentes dimensiones, alcances y tipo vinculatoriedad para el gobierno de cada vía, la política y la jurídica de las consultas.

Cualquiera que sea la opción, al hablar del tema, los profesionales estamos llamados a debatir el uso de dichas figuras, porque más allá de las conclusiones, resulta imperativo contribuir a que la sociedad esté informada sobre la naturaleza y alcance de las consultas ciudadanas políticas y su diferencia con las jurídicas. De ahí que haya aceptado la invitación a escribir sobre un tema, en el cual me reconozco fuertes límites.

5. Fuentes consultadas

Atienza, Manuel y Ruiz Manero, Juan, *Ilícitos atípicos: sobre el abuso del derecho, el fraude de ley y la desviación de poder*, 2a. ed., Madrid, Trotta, 2006.

Bolio Ortiz, Juan P. y Héctor J. Bolio Ortiz, “¿Es vinculante la consulta popular?”, *Revista Hechos y Derechos*, núm. 47, septiembre-octubre de 2018, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/12877/14427>

Casas Cárdenas, Ernesto, Ávila Sánchez, Rocío J. y Dimas de los Reyes, Arturo, “Mecanismos de consulta popular en México”, *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, núm. 16, julio-diciembre de 2015, pp. 7-36.

Dworkin, Ronald, *Los derechos en serio*, trad. de Marta Guastavino, Barcelona, Ariel, 2002.

Escobar Aubert, Luis, “La consulta popular en México”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 262, 2014, pp. 185-201, <http://dx.doi.org/10.22201/fder.24488933e.2014.262.60351>

Garrorena Morales, Ángel, “Democracia directa”, en Aragón Reyes, Manuel (dir.) y Aguado Renedo, César (codir.), *Temas*

básicos de Derecho Constitucional, 2a. ed., Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Aranzadi, 2011, t. I, pp. 146-148.

Gómez Macfarland, Carla A., “La consulta popular en México: experiencias en 2014”, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, cuaderno de investigación núm. 16, julio de 2015.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Estadísticas a propósito de la actividad de elaboración de cerveza*, México, INEGI, 2017, <https://www.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825096649>.

Ippolito-O’Donnell, Gabriela, “*Bajo la Sombra de Atenas: Avances y Retrocesos de la Democracia Directa en América Latina*”. En A. Lissidini, Y. Welp y D. Zovatto (coords), *Democracia directa en Latinoamérica*, pp.63-69, Prometeo Libros, Buenos Aires, 2008. Consultable en: <https://www.idea.int/publications/catalogue/democracia-directa-en-latinoamerica>.

Lissidini, Alicia, “*Democracia directa en Latinoamérica. entre la delegación y la participación*”. 1a ed. - Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales- CLACSO, 2011. Consultable en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/lisidini/lisidini.pdf>.

Morales, Yolanda, “Banxico adoptaría posición más agresiva tras la consulta popular”, *El Economista*, nota de 30 de octubre de 2018, <https://www.eleconomista.com.mx/economia/Banxico-adoptaria-posicion-mas-agresiva-tras-la-consulta-popular-20181030-0117.html>.

Secretaría de Gobernación, Comunicado No. 030/2020, “Convoca el Gobierno de México al ejercicio participativo

sobre la planta cervecera en Mexicali, 21 y 22 de marzo”, de 17 de marzo de 2020, <https://www.gob.mx/segob/prensa/convoca-gobierno-de-mexico-al-ejercicio-participativo-sobre-la-planta-cervecera-en-mexicali-21-y-22-de-marzo?idiom=es>

Secretaría de Economía (Dirección General de Comunicación Social), Comunicado 030/18, “El Secretario de Economía asiste al anuncio de inversión de la cervecera Constellation Brands en Sonora”, de 20 de marzo de 2018, <https://www.gob.mx/se/es/prensa/el-secretario-de-economia-asiste-al-anuncio-de-inversion-de-la-cervecera-constellation-brands-en-sonora?idiom=es-MX>

Welp, Yanina, “Democracia directa”, *Diccionario Electoral*, 3a. ed., San José de Costa Rica, IIDH-TEPJF, 2017, pp. 262-271.

Zovatto, Daniel, “*Las Instituciones de la Democracia Directa*”, en Alicia Lissidini, Yanina Welp y Daniel Zovatto (comps.), *Democracias en Movimiento. Mecanismos de Democracia Directa y Participativa en América Latina*. Serie Doctrina Jurídica, Núm. 705, pp. 13-70, UNAM, IDEA, México, 2014.

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Revisión de la constitucionalidad de la materia de consulta popular 1/2014, de 30 de octubre de 2014.

Revisión de la constitucionalidad de la materia de consulta popular 2/2014, de 29 de octubre de 2014.

Revisión de la constitucionalidad de la materia de consulta popular 3/2014, de 30 de octubre de 2014.

Revisión de la constitucionalidad de la materia de consulta popular 4/2014, de 3 de noviembre de 2014.

Cortes extranjeras

Sentencia SU-095-18. Corte Constitucional de Colombia.

Sitios web

“Cuéntame de México” del INEGI, <http://cuentame.inegi.org.mx/>

Página oficial de Andrés Manuel López Obrador, <https://lopezobrador.org.mx/temas/consulta-nacional-nuevo-aeropuerto/>

Discurso de Andrés Manuel López Obrador, versión estenográfica. Acciones de mejoramiento urbano, desde Mexicali, Baja California, de 28 de abril de 2020, <https://presidente.gob.mx/28-03-20-version-estenografica-acciones-de-mejoramiento-urbano-desde-mexicali-baja-california/>

Gobierno de México, Resultados del ejercicio participativo planta cervecera Mexicali, <http://resultados.participacion-social.gob.mx/>

ConferenciadeprensamatutinadelpresidenteAndrésManuel López Obrador, de 20 de marzo de 2020, <https://presidente.gob.mx/presidente-llama-a-habitantes-de-mexicali-a-participar-en-consulta-sobre-planta-cervecera-ejercicio-democratico-acatara-medidas-preventivas-por-covid-19/>

Otros recursos

Cossío Díaz, José Ramón, *Notas para una consulta ciudadana*, artículo publicado en el periódico el país, el día 31 de agosto del 2020, consultable en: <https://inteli-iuris.com/11016-2/>

OCDE (2015), *“Desarrollo efectivo de megaproyectos de infraestructura: El caso del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México”*, Éditions OCDE, París. Disponible en: <https://www.oecd.org/centrodemexico/medios/NAICM%20e-Book.pdf>

Clicerio Coello Garcés

Doctor en Derecho Constitucional por la Universidad de Castilla-La Mancha, miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT y Exmagistrado Presidente de la Sala Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA LIBRE DE DISCRIMINACIÓN

1. Introducción 2. La ciudadanía como estatus de exclusión 3. Igualdad y no discriminación. 4. Acciones afirmativas y ajustes razonables en la jurisdicción constitucional. 5. Minorías y grupos en condiciones de vulnerabilidad. 6. Conclusión. 7. Bibliografía.

1. Introducción

México está integrado por una diversidad de grupos sociales que, dada sus condiciones específicas, en ocasiones encuentran una serie de barreras fácticas y formales para el ejercicio pleno de sus derechos, e incluso, son sujetos de distintas formas de discriminación.

Si bien, en principio, el ejercicio de los derechos tiene su fundamento en la igualdad sustantiva, lo cierto es que, en la realidad se dista en alcanzar este objetivo. Podría decirse que en cualquier ámbito del derecho, el solo transcurso del tiempo ha puesto en evidencia que la igualdad sustantiva es una meta y no basta con reconocerla formalmente, sino que debe ser aplicada en la práctica de manera reforzada.

En específico, en los derechos políticos y de participación ciudadana aún tenemos asignaturas pendientes para lograr con plenitud el ejercicio de éstos en condicio-

nes de igualdad y libre de discriminación. Es por ello que en el presente estudio, se destacará la importancia de la interdependencia entre el derecho a participar, en su forma más elemental: el voto, y el principio de igualdad y no discriminación en materia político-electoral. Esto, a partir del análisis de la resolución de diversos casos relevantes en la materia, en los que se puede advertir cómo los tribunales electorales en México han establecido criterios interpretativos con la finalidad de eliminar la discriminación en materia político-electoral.

2. La ciudadanía como estatus de exclusión

La ciudadanía puede entenderse como el vínculo político de una persona con el poder público (Coello, 2016:23). Se trata de un estatus específico, de una condición reconocida por un Estado determinado para el ejercicio de los derechos políticos tales como votar y ser votado, de reunión, asociación, petición, así como gozar del derecho a la libertad de ideología, de información y expresión en materia política, por tanto, también fortalece el sentido de pertenencia de la ciudadanía con la sociedad en la que desarrollan sus actividades habituales.

Como es sabido, una de las formas en la que se manifiesta el estatus de la ciudadanía es a través del ejercicio del derecho de voto en la elección de los representantes que habrán de desempeñar un cargo de elección popular en el Estado. Por ello, uno de los principios que rigen el ejercicio democrático presupone que todas las personas que participen en dicho proceso – con el estatus de ciudadanía – lo hacen en condiciones de igualdad. Es decir, el voto de cada una de las personas que conforman la ciudadanía guarda el mismo valor.

Sin embargo, aún queda un camino largo para concretar en la práctica la igualdad en el ejercicio de estos derechos.

Por ello es importante distinguir, por una parte, a aquellas personas que tienen acceso a la ciudadanía, pero encuentran obstáculos para su ejercicio pleno; y por la otra, a quienes de plano no pueden acceder a la condición de ciudadanía por no reunir los requisitos establecidos en la norma constitucional para el reconocimiento de este estatus, que es el caso de los extranjeros y de los menores de edad.

En nuestra opinión, como lo hemos puesto de manifiesto en diversas obras, en la actualidad ya no se justifica la exclusión de los no nacionales en el ejercicio de los derechos de participación política, ya que forman parte del *demos* y, por tanto, están en posibilidad de intervenir en los asuntos de la cosa pública, previo cumplimiento de determinados requisitos de residencia y condición legal¹.

Tampoco debe ignorarse el hecho de que este parámetro de exclusión ha sufrido una constante evolución a lo largo de la historia, lo que ha tenido como consecuencia que los criterios de exclusión sean cada vez menos rígidos. Si se analiza la evolución de la ciudadanía desde sus primeros indicios de apertura, de la etapa posterior a la Revolución Francesa hasta la actualidad, puede afirmarse que existe una mayor inclusión de personas que pueden acceder al estatus de la ciudadanía. Lo anterior puede incluso reflejarse con mayor claridad si se dividen los grandes acontecimientos mundiales que afectaron la condición del ciudadano en estadios de inclusión (Coello, 2016:68).

El primer estadio puede observarse con motivo de la Revolución Francesa y la Declaración de Derechos de 1789, periodo en el que la concepción del estatus de ciudadanía

¹ El derecho de participación política de todas las personas sin exclusión por nacionalidad ha sido materia de análisis en las siguientes obras: Coello Garcés, Clicerio, *El Estado democrático postnacional*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2013, y Coello Garcés, Clicerio, *Repensar la ciudadanía. Derechos políticos de las minorías y grupos vulnerables*, México, Tirant Lo Blanch, 2016.

comenzó a incluir a otros sectores de la población; el segundo comprende desde el siglo XIX hasta principios del siglo XX, en el contexto de las luchas sociales por la igualdad, mismas que tuvieron como resultado el acceso de los obreros y de las mujeres al ejercicio de los derechos políticos, y el tercer estadio puede reconocerse en la ciudadanía integrada por la pertenencia a una región en la que los Estados miembros forman parte de un ente supranacional, como es el caso de la Unión Europea, que otorga a las ciudadanas y ciudadanos de esos países la posibilidad de gozar de una ciudadanía europea en coexistencia con su ciudadanía nacional (Espín, 2000:191-192).

Este tercer estadio rompe con el paradigma de la exigencia de requisitos uniformes para adquirir el estatus de ciudadanía, pues la ciudadanía europea se integra por personas de diversas nacionalidades.

Así, la apertura de la ciudadanía a un número cada vez mayor de personas permite vislumbrar el camino que, probablemente, seguirá con el paso del tiempo, esto es, como una institución que tiende a la apertura y se fundamenta en el reconocimiento de la universalidad de los derechos y en el fortalecimiento de las condiciones de igualdad para su ejercicio.

De todo lo anterior válidamente puede afirmarse que, hasta ahora, el estatus de ciudadanía es un requisito indispensable para ejercer derechos político-electorales, más no es suficiente, ya que aún persisten barreras para el ejercicio pleno de estos derechos en condiciones de igualdad y libre de discriminación.

3. Igualdad y no discriminación

La Corte Interamericana de Derechos Humanos interpreta que la igualdad se desprende de la unidad de la naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad

esencial de la persona. Por tanto, la igualdad es incompatible a toda situación que considere superior a determinado grupo o le conceda privilegios, o a la inversa, le resulte en un trato inferior, con hostilidad o discriminación de goce de derechos (Opinión Consultiva sobre la Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización (OC-4/84), retomada por la OC-18/03).

Asimismo, en la Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003 sobre la condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados, la referida Corte señaló que la no discriminación, junto con la igualdad ante la ley y la igual protección de la ley a favor de todas las personas, constituyen los elementos de un principio básico y general (igualdad y no discriminación) para la protección de los derechos humanos, asimismo expuso la dificultad de desligar el elemento de igualdad a la no discriminación.

Ha sido criterio de la Corte Interamericana (Corte IDH. Caso Ramírez Escobar y otros vs. Guatemala), que tanto en el Derecho Internacional como en el sistema interamericano prevalece la postura de que el principio de igualdad y no discriminación forma parte del “*ius cogen*”, por lo que los Estados se encuentran obligados a respetar y garantizar este principio.

Al respecto, existe el compromiso de vetar los ordenamientos con regulaciones discriminatorias de acuerdo a los derechos contemplados en la Convención Americana. Por otra parte, la Corte y la Comisión Interamericana han afirmado que no todo tratamiento jurídico diferente o distinción de trato es discriminatorio porque no toda distinción es ofensiva. La distinción de trato solo es discriminatoria cuando carece de justificación objetiva y razonable (Corte IDH. Opinión Consultiva OC-24/17, párrafos 65-67).

Por ello, ciertas medidas a favor de los grupos vulnerables o en desventaja histórica se pueden traducir en desigualdades jurídicas, pero dichas medidas positivas no nece-

sariamente son contrarias a la justicia porque constituyen un instrumento para la protección de quienes deben ser protegidos, considerando la situación de mayor o menor debilidad o desvalimiento en que se encuentran (Convenio de la OIT relativo a la Discriminación; artículo 1 párrafo 4, de la Convención sobre Discriminación Racial; artículo 4 de la Convención sobre Discriminación contra la Mujer; y la Convención sobre la Discriminación contra la Mujer); por ejemplo, el trato desigual en favor de los sectores más débiles de la sociedad (Corte IDH. Caso de las niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana).

4. Acciones afirmativas y ajustes razonables en la jurisdicción constitucional

Tanto la Constitución Federal (1º, 2º apartado B, 3º párrafo cuarto y 4º primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³) como los tratados internacionales (artículo 24 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, entre otros) incluyen el principio de igualdad de derechos; sin embargo, su reconocimiento formal no se refleja del todo en el plano fáctico por diversas razones, entre otras, la discriminación. Por ello, una de las soluciones para tratar de combatirla y erradicarla consiste en la implementación de acciones afirmativas entendidas como medidas especiales y de duración temporal en favor de ciertos grupos en desventaja para mejorar sus condiciones.

Las acciones afirmativas son esencialmente temporales pues logrado su objetivo están llamadas a desaparecer (Coello, 2016:233) (Bayefsky, 1990:33). En consecuencia, estas

medidas especiales son legítimas en tanto subsiste la discriminación porque se orientan a erradicarla.

El Derecho Internacional establece una serie de características necesarias que debe cumplir una medida especial a fin de ser coherente con el principio de igualdad y no discriminación:

- Las medidas para proteger a las minorías no pueden imponerse a los miembros del grupo, y tienen la opción de aceptarlas o no.

- Las medidas especiales deben adoptarse para ciertos propósitos limitados (encaminadas a garantizar la igualdad en el goce de los derechos humanos y libertades fundamentales) y no deben implicar el mantenimiento de estándares o derechos desiguales o separados (Bayefsky, 1990:26).

En función de lo anterior, el Estado mexicano está obligado a establecer las medidas necesarias para garantizar la igualdad sustantiva y estructural, así como la no discriminación de las personas; en tanto que las autoridades jurisdiccionales, en el caso particular de las electorales, deben asegurar el acceso efectivo a la justicia y al ejercicio pleno de los derechos político-electorales.

A diferencia de las acciones afirmativas, los ajustes razonables son una especie de garantías democráticas de igualdad que requieren de una implementación permanente en el tiempo, ya que su objeto es generar constantemente la igual participación social, económica, cultural y política de un sector de la población en condiciones de vulnerabilidad.

Por lo que hace a las personas con algún tipo de discapacidad, el bloque de constitucionalidad mexicano prevé el establecimiento de ajustes razonables entendidos como “modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos hu-

manos y libertades fundamentales” (Artículos 2 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y 2 fracción II de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad). Los ajustes razonables también pueden entenderse como el ejercicio interpretativo de los principios y normas a cargo de la jurisdicción constitucional con el objeto de generar mejores condiciones de igualdad y no discriminación a favor de grupos en desventaja o históricamente discriminados.

Respecto a los derechos político-electorales, los ajustes razonables están dirigidos a hacer efectiva la inclusión de las personas que dada su condición de vulnerabilidad encuentran limitantes para la participación democrática, ya que para que estos derechos se ejerzan a plenitud se requiere de una serie de acciones que también tienen repercusiones en la organización electoral: previo al proceso electoral, durante las campañas y la jornada electoral, y con posterioridad a ésta (Coello, 2016:314).

A mayor abundamiento, puede decirse que los ajustes razonables tienen una función práctica orientada a lograr una igualdad sustantiva, lo cual presupone la existencia de un deber de “ajustar la diferencia” en el sentido de que, a veces, es necesario realizar un trato diferenciado en un contexto dado (Waddington, 2011:188-1892). Lo anterior sin pasar por alto la complejidad que implica “ajustar la diferencia”, pues esto requiere entender qué hay que “ajustar”; cuándo un “ajuste” puede ser considerado razonable o no, y cuándo

² En específico, Waddington destaca el criterio de los precedentes de la Corte Canadiense “Moreover, since identical treatment can result in inequality, substantive equality can require different treatment. Ten years later, in Law (1999), the Court stated that equality aims to provide equal treatment in a ‘substantive sense’ and a failure to provide substantive equality can flow both from a formal legislative distinction, or from a failure to take into account the underlying differences between individuals.¹¹ To that extent, substantive equality entails a ‘duty to accommodate difference’ (...).”

realizar un “ajuste” podría derivar en trasladar una carga excesiva al sujeto obligado (Waddington, 2011:1883).

En atención a esto, se ha discutido (y existen precedentes en el ámbito internacional) la posibilidad de aplicar estos ajustes razonables a otros grupos vulnerables que sufren un trato desigual en circunstancias concretas, como lo son las personas de edad avanzada, las mujeres embarazadas, entre otros.

Por ejemplo, diversas cortes canadienses han reconocido obligaciones de realizar ajustes razonables, tanto en el ámbito público como el privado, no solo con relación a la discapacidad, sino atendiendo también a aspectos de libertad religiosa, embarazo, origen nacional, estatus familiar y sexo (Waddington, 2011:189).

En México, los tres poderes han formulado protocolos de actuación para aquellos casos que afecten a un grupo vulnerable. Un ejemplo de lo anterior es la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ha elaborado protocolos de actuación para juzgadores en casos que requieran una perspectiva de género (Protocolo para juzgar con perspectiva de género, 2015), así como aquellos que involucren niñas, niños y adolescentes (Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren niñas, niños y adolescentes, 2014); personas, comunidades y pueblos indígenas (Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas, 2014); personas migrantes y sujetas de protección internacional (Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que afecten a personas migrantes y sujetas de protección internacional, 2015); personas con

³ Al respecto Waddington señaló que “reasonable accommodation duty is quite complex and requires, for example, an understanding of what amounts to an ‘accommodation’, when that accommodation will be regarded as ‘reasonable’ or not, and when the duty to ‘accommodate’ is not owed because it would lead to a ‘disproportionate burden.’”

discapacidad (Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas con discapacidad, 2015); orientación sexual o identidad de género (Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren la orientación sexual o la identidad de género, 2015); y, hechos constitutivos de tortura y malos tratos (Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en asuntos que involucren hechos constitutivos de tortura y malos tratos).

Estos instrumentos funcionan como guía para los operadores judiciales, ya que incluyen un estudio sistemático basado en estándares internacionales y delimitan las obligaciones que tiene el Estado en materia de derechos humanos.

5. Minorías y grupos en condiciones de vulnerabilidad

El reconocimiento de la diferencia y condición de vulnerabilidad de frente al estatus de ciudadanía es el presupuesto necesario para establecer los instrumentos jurídicos o interpretativos de inclusión, así como las acciones que habrá de implementar el Estado para potenciar el ejercicio de sus derechos político-electorales y garantizarlos adecuadamente (Coello, 2016:103).

En este sentido, a continuación, se mencionan algunas minorías o sectores históricamente discriminados en el ámbito político-electoral, de manera enunciativa más no limitativa, que enfrentan barreras para el ejercicio de sus derechos de participación política, así como algunos casos judiciales que fueron resueltos desde una perspectiva de igualdad y no discriminación.

a) Mujeres

Las mujeres no son propiamente una minoría, sin embargo históricamente han sido relegadas de la participación política, pues han sido impedidas para ejercer plenamente sus derechos político-electorales como el de voto y el de

acceso equitativo a cargos de representación popular, asimismo han encontrado barreras para el acceso a las funciones relevantes para la toma de decisiones en el ámbito público (Coello, 2016:230).

Al respecto, el derecho de la mujer a votar y ser votada se incorporó a nivel nacional, gracias a su organización y participación, el 17 de octubre de 1953, en los artículos 34 y 115 fracción I de la Constitución Política y se formalizó en la legislación secundaria a través del Decreto emitido el 7 de enero de 1954, que reformó diversos artículos de la Ley Federal Electoral de 1951 (Sirvent, 1996:174)⁴.

No obstante lo anterior, es un hecho que en la mayoría de las democracias actuales, desafortunadamente las mujeres siguen sin tener las mismas oportunidades y condiciones para la participación en la vida política respecto de los hombres y existe un rezago en el acceso a los cargos de representación política (ONU, 2015), sobre todo en el ámbito local o comunitario.

*Caso sobre acciones afirmativas, paridad y sobrerrepresentación*⁵

La entonces candidata a propietaria a la concejalía número uno a la alcaldía Benito Juárez presentó demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía. Su inconformidad se centró en que el Consejo Distrital 17 del Instituto Electoral de la Ciudad de México realizó una indebida aplicación de la asignación paritaria y fue excluida de la designación de concejalía. Lo anterior ya que, desde la perspectiva de ese Consejo local, al otorgársele dos concejalías de las cuatro por asignar a fór-

⁴ Artículos reformados: 12, 16, 18, 20, 22, 29 fracción I, 31 fracción III, 32, 33 fracción II, 41, 49 fracciones II y IV, 53-57, 60, 67-72, 84 fracción I, 97, 101, 110 y 115 de la Ley Electoral.

⁵ Tribunal Electoral de la Ciudad de México, expediente: TECDMX-JL-DC-120/2018 de fecha 29 de agosto de 2018.

mulas integradas por el género femenino, le correspondían las restantes al masculino que se encontraba en segundo lugar porque de lo contrario existiría sobrerrepresentación del género femenino no obstante que en la lista de representación proporcional se localizaban en primer lugar.

La demanda fue resuelta por el Tribunal Electoral de la Ciudad de México quien determinó que la designación de concejalías por representación proporcional en la ciudad debe estar apegada al principio de paridad de género, con excepción de que quienes hayan obtenido el mayor número sean mujeres, por ello no se puede alegar sobrerrepresentación apelando a dicha paridad porque ésta se instituyó para impulsar a la mujer en el ámbito político y se atendería contra la naturaleza de las acciones afirmativas.

Los argumentos en que se basó el Tribunal Electoral de la Ciudad de México para llegar a esta conclusión, esencialmente, fueron los siguientes:

- La paridad es una medida de igualdad sustantiva y estructural cuyo fin es la inclusión de las mujeres en los cargos de elección popular, los procesos deliberativos y la toma de decisiones.
- La igualdad prevista en el artículo 4º constitucional se funda en la erradicación de la desigualdad histórica que han sufrido las mujeres.
- Cuando se trate de mujeres debe estarse a la interpretación conforme con el principio de paridad de género, igualdad y no discriminación, y acceso a las funciones públicas. Para ello se establecen medidas especiales temporales o tratamientos preferenciales con el fin de alcanzar la igualdad material entre hombres y mujeres.
- Las medidas especiales temporales tienen como finalidad los cambios estructurales, sociales y culturales para mejorar la situación de la mujer y conseguir la igualdad sustantiva.

- Una interpretación sobre la cuota de género u otra medida afirmativa en términos estrictos o neutrales es contraria a la lógica de efecto útil y a la finalidad de las acciones afirmativas.

- Las acciones afirmativas no se limitan a un aspecto cuantitativo sino cualitativo, de lo contrario se reducirían las posibilidades de que las mujeres desempeñen cargos de elección popular.

- La paridad de género entendida en sentido estricto implica el establecimiento de un piso mínimo y de un techo para la participación política de las mujeres, lo que resulta contraproducente para sus finalidades y a la noción de paridad flexible.

Así lo confirmó, en su momento, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el expediente SUP-REC-1366/2018, relativo a la resolución de la Sala Regional Ciudad de México dictada en el expediente SCM-JDC-1082/2018⁶ al considerar, entre otras razones que ha sido criterio de la referida superioridad (PARIDAD DE GÉNERO. LA INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DE LAS ACCIONES AFIRMATIVAS DEBE PROCURAR EL MAYOR BENEFICIO PARA LAS MUJERES):

...que las disposiciones normativas que incorporan un mandato de postulación paritaria, cuotas de género o cualquier otra medida afirmativa de carácter temporal por razón de género, al ser medidas preferenciales a favor de las mujeres, deben interpretarse y aplicarse procurando su mayor beneficio.

Por tanto se exige adoptar una perspectiva de la paridad de género como mandato de optimización flexible, que admite una participación mayor de mujeres, que aquélla que la entiende

⁶ Las referidas autoridades resolvieron modificar y confirmar, respectivamente, las sentencias combatidas únicamente por lo que hace a la interpretación y argumentación jurídica del caso, sin afectar sus respectivas determinaciones.

estrictamente en términos cuantitativos, como cincuenta por ciento de hombres y cincuenta por ciento de mujeres, toda vez que una interpretación de tales disposiciones en términos estrictos o neutrales podría restringir el principio del efecto útil, pues las mujeres se podrían ver limitadas para ser postuladas o acceder a un número de cargos que excedan la paridad en términos cuantitativos, cuando existen condiciones y argumentos que justifican un mayor beneficio para las mujeres en un caso concreto (SUP-REC-1366/2018).

Con estos argumentos la Sala Superior reafirmó el sentido y alcance del principio de paridad de género pues señaló que la interpretación de dicho principio, en sentido estricto, podría resultar en un perjuicio hacia las mujeres.

Lo anterior es así ya que el principio de paridad de género debe ser considerado como un piso, o un mandato de optimización flexible que admita una participación de mujeres por encima del cincuenta por ciento con respecto a hombres en tanto son medidas en favor de las mujeres y, por tanto, su aplicación no puede ser utilizada en su perjuicio o en favor del género masculino.

b) Personas con algún tipo de discapacidad

La discapacidad puede entenderse como una interacción entre las barreras culturales (prejuicios, discriminación e incluso obstáculos fácticos y de accesibilidad) y las limitaciones físicas o intelectuales de una persona. Lo anterior ha tenido como consecuencia la pérdida o la limitación de las oportunidades de participar en la vida de la comunidad en condiciones de igualdad con otras personas.

El principio general que rige el enfoque de derechos humanos de esta minoría es la inclusión en todas sus dimensiones: social, cultural, política y económica.

Caso personas con discapacidad y ajustes razonables⁷

⁷ Sentencia de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el expediente: SRE-

El Partido Revolucionario Institucional y el Partido Verde Ecologista de México demandaron al Partido Acción Nacional, entre otras razones, por el uso indebido de la pauta de los tiempos del Estado en televisión, debido al posible incumplimiento a un acuerdo emitido por el Comité de Radio y Televisión del Instituto Nacional Electoral, el cual recomendaba que los promocionales audiovisuales de los partidos políticos estuvieran subtitulados y fueran audibles, de suerte que se garantizara el derecho a la información de las personas con discapacidad auditiva y visual, respectivamente.

Al respecto, la Sala Especializada determinó la existencia de la infracción denunciada por la omisión de subtítular un promocional de televisión difundido en el proceso electoral para elegir Gobernador en el Estado de Chihuahua, protegiéndose con ello el derecho a la información político-electoral de las personas con alguna discapacidad, a fin de que estén en condiciones de tomar parte en las decisiones públicas y ejercer el derecho al sufragio, de conformidad con lo previsto en los artículos 1 (igualdad y no discriminación), 6 (acceso a la información y libertad de expresión) y de 35 (derechos políticos de los ciudadanos) de la Constitución Política, así como los artículos 5 (igualdad y no discriminación), 9 (accesibilidad de las personas con discapacidad), 21 (libertad de expresión y derecho a la información) y 29 (participación en la vida política) de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la Organización de las Naciones Unidas.

Si bien el fundamento legal para la queja presentada por los partidos políticos fue un acuerdo de la autoridad administrativa electoral en el que sólo recomendaba se tomaran medidas de inclusión en la comunicación política, la referida Sala Especializada determinó la obligación de los partidos

políticos de subtitular y hacer audibles sus promocionales, a fin de que las personas con alguna discapacidad (auditiva y visual) pudieran tener acceso a las propuestas y plataformas políticas, en atención a lo establecido en los artículos antes mencionados.

Así, se precisa que garantizar el derecho humano de acceso a la información, en su vertiente de acceso a la información política o electoral, conlleva a superar las barreras del entorno social que impiden la participación plena y efectiva de las personas con discapacidad en los asuntos públicos y políticos del país, en la renovación periódica del poder y en el ejercicio pleno de los derechos político-electorales de votar y ser votado, de asociación y de afiliación, para lo cual, los partidos políticos en su carácter de entidades de interés público y dada su naturaleza de vehículos que propician la integración de la representación política a partir de la participación activa de toda la ciudadanía, deben generar mecanismos de inclusión en la información que difundan.

Una vez acreditada la referida infracción, la Sala Especializada estimó imponer medidas para la reparación del daño a partir del estándar interamericano y de lo previsto en el orden constitucional. Lo anterior, en virtud de lo previsto en el artículo 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que establece que deberá procurarse “que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos”, y de lo afirmado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en relación a que toda violación de derechos realizada por un Estado parte comporta el deber de repararlo adecuadamente; precisando además que, el referido artículo 63.1 de la Convención “recoge una norma consuetudinaria que constituye uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional contemporáneo sobre responsabilidad de un Estado” (Sentencia Corte IDH, caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala).

Asimismo, la Sala Especializada del Tribunal Electoral precisó que la jurisprudencia de la Corte Interamericana establece dos planos de reparación: el material y el moral (o inmaterial). El primero “supone la pérdida o detrimento de los ingresos de la víctima, los gastos efectuados con motivo de los hechos y las consecuencias de carácter pecuniario que tengan un nexo causal con los hechos del caso *sub judice*...” (Sentencia Corte IDH, caso Ricardo Canese vs. Paraguay). Por su parte, en lo que toca al plano moral o inmaterial, la Corte Interamericana ha establecido que “el daño inmaterial puede comprender tanto los sufrimientos y las aflicciones causados a las víctimas directas y a sus allegados, como el menoscabo de valores muy significativos para las personas, así como las alteraciones, de carácter no pecuniario, en las condiciones de existencia de la víctima o su familia” (Sentencia Corte IDH, caso Molina Theissen vs. Guatemala).

En este contexto, la Corte Interamericana, para la reparación integral del daño inmaterial, ha establecido que:

...no siendo posible asignar al daño inmaterial un preciso equivalente monetario, sólo puede, para los fines de la reparación integral a las víctimas, ser objeto de compensación, y ello, de dos maneras. En primer lugar, mediante el pago de una cantidad de dinero o la entrega de bienes o servicios apreciables en dinero, que el Tribunal determine en aplicación razonable del arbitrio judicial y en términos de equidad. Y, en segundo lugar, mediante la realización de actos u obras de alcance o repercusión públicos, tales como la transmisión de un mensaje de reprobación oficial a las violaciones de los derechos humanos de que se trata y de compromiso con los esfuerzos tendientes a que no vuelvan a ocurrir, que tengan como efecto la recuperación de la memoria de las víctimas, el reconocimiento de su dignidad y el consuelo de sus deudos (Sentencia Corte IDH, caso Molina Theissen vs. Guatemala).

Bajo estos parámetros, la Sala Especializada estudió las medidas específicas de reparación formulados en el ámbito regional: 1) la restitución, 2) la rehabilitación, 3) la satisfacción, 4) las garantías de no repetición, 5) la obligación de investigar los hechos, determinar los responsables y, dado el caso, sancionar, y 6) la indemnización compensatoria.

En el caso del Derecho interno, tanto el orden constitucional como la Ley General de Víctimas prevén la reparación integral de las violaciones de derechos humanos, en términos semejantes a los criterios formulados por la Corte Interamericana.

A la vista de lo previsto en el sistema jurídico interamericano y el orden jurídico nacional, la Sala Especializada determinó como medidas de reparación, inclusión y no repetición en beneficio de las personas con alguna discapacidad, como es el caso de las personas con discapacidad auditiva -esencialmente- las siguientes: i) notificar a todos los partidos políticos el contenido de la sentencia; ii) vincular a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral, para que lleve a cabo todas las medidas indispensables, necesarias y eficaces tendientes a revertir el menoscabo causado al grupo vulnerado, a fin de que los promocionales de los partidos políticos cumplan con la finalidad de comunicar de manera efectiva e incluyente para las personas con alguna discapacidad, y iii) determinar la obligación de los partidos de producir los promocionales con subtítulos, entendiendo con ello, que el audio sea congruente y coincidente con el contenido del promocional pautado y, en su caso, sustituir los spots que ya estén en poder de la autoridad administrativa electoral para su difusión, para lo cual se fijó un plazo razonable.

Lo anterior, con la finalidad de garantizar el derecho de acceso a la información política y electoral de las personas con alguna discapacidad y generar mejores condiciones de

igualdad para la toma de decisiones en el ámbito público, de conformidad con los principios del sistema democrático.

c) Grupos indígenas

A través de la conciencia de la identidad (párrafo segundo del artículo 2 de la Constitución Federal), es indígena aquella persona que acepta su pertenencia a un pueblo indígena, se identifica con su cultura, actúa conforme a ella y dicho pueblo la reconoce como parte de éste.

La autonomía como demanda fundamental surge en la medida en que las minorías étnicas, como los indígenas, se constituyen en sujetos sociales. Esta puede consistir en definir su propio sistema normativo, elegir a sus autoridades, o bien, para dirimir sus controversias a través de una jurisdicción propia, todo de acuerdo a sus usos y costumbres.

En ese sentido, el reconocimiento de esta autonomía permite que estas minorías se asuman como sujetos de derechos diferenciados.

*Caso Cherán*⁸

En este asunto la población de San Francisco de Cherán, Michoacán, solicitó elegir a sus gobernantes bajo el sistema de usos y costumbres, y por tanto, dejar de integrar a sus autoridades municipales por el sistema de partidos, sin que existiera una ley secundaria que regulara este supuesto. La Sala Superior estableció que esta circunstancia no era obstáculo para el ejercicio efectivo de los derechos indígenas, y que ameritaba la aplicación directa de la Constitución y de los tratados internacionales en la materia; dado el reconocimiento constitucional de que los pueblos indígenas elijan bajo su propio sistema consuetudinario a las autoridades comunitarias.

Se precisó que el derecho a la libre determinación y la autonomía indígena es la base de un conjunto de derechos

⁸ Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el expediente: SUP-JDC-9167/2011, de fecha 2 de noviembre de 2011.

específicos relacionados con los ámbitos de decisión política, económica, social y jurídica al interior de las comunidades indígenas. Con base en consideraciones del Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas sobre el artículo 1° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas se fundó en la necesidad de preservar una nación con una composición pluricultural; estableciéndose una serie de medidas compensatorias para impulsar la viabilidad de estas comunidades, debiéndoseles dotar de las condiciones materiales y jurídicas idóneas para su existencia y desarrollo pleno, desde un proyecto propio, en el marco del Estado plurinacional.

La sentencia reconoce que el derecho a la libre determinación comprende diversas vertientes o manifestaciones: a) el derecho de autoafirmación, que otorga a los pueblos indígenas la capacidad exclusiva de proclamar su propia existencia; b) el derecho a la autodefinition, que le permite determinar por sí mismo quiénes son las personas que lo constituyen; c) el derecho a la autoadscripción, que permite a las personas en lo individual identificarse como miembros de dichos pueblos; d) el derecho a la autodelimitación, que le posibilita determinar por sí mismo las demarcaciones de su territorio; y e) el derecho a la autodisposición, que le permite organizarse de la manera que resulte más conveniente en el ámbito político, social, económico y cultural.

Además, se confirmó que el derecho al autogobierno implica, entre otras cuestiones, el derecho de los pueblos indígenas a elegir sus autoridades, su forma de organización, así como el derecho a la consulta de todas aquellas medidas de las autoridades estatales que pudieran afectarles, lo que incluye su derecho a determinar si la elección de sus autoridades debe realizarse por el sistema legal ordinario de partidos políticos, o bien, mediante sus usos y costumbres.

Como efectos de la sentencia, se ordenó al Instituto electoral local realizar una consulta en la población para determinar si existían condiciones para organizar comicios por usos y costumbres en el Municipio de Cherán, y se dispuso que, en la realización de las consultas y la adopción de las medidas correspondientes se atendieran los principios establecidos tanto en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes como en la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la Organización de las Naciones Unidas.

d) Personas con nacionalidad mexicana por naturalización

El fenómeno migratorio implica reconocer la diversidad cultural y en consecuencia el acceso de los inmigrantes, en condiciones de igualdad, a los derechos y libertades del Estado democrático, entre los que se encuentran los mecanismos de participación política (Coello, 2016:117).

La participación inmigrante es más limitada que la de los ciudadanos de origen; pero su realización puede tener mayor cobertura en la esfera municipal, porque el sistema normativo encuentra una justificación más sólida para facilitar los espacios de participación política y toma de decisiones en asuntos de la comunidad. Esto es así porque el municipio es la instancia de representación y gobierno más próxima a la ciudadanía (Coello, 2016:120).

A pesar de que las personas inmigrantes pueden llegar a ser mexicanos por naturalización y así obtener la ciudadanía, lo cierto es que en muchas ocasiones siguen siendo discriminadas en el ejercicio de sus derechos político-electorales.

*Candidatura a alcaldía para ciudadana mexicana por naturalización*⁹

⁹ Sala Regional Xalapa, expediente: SX-JDC-74/2018 de fecha 16 de marzo de 2018.

En este asunto, el Tribunal Electoral de Quintana Roo, validó un acuerdo del Instituto Electoral local (Acuerdo IEQROO/CG-A-082-17), en el que le negó a la actora, por ser ciudadana con nacionalidad mexicana por naturalización, la posibilidad de participar como candidata a una presidencia municipal.

Ante esta situación, la actora argumentó en sus agravios que el Tribunal local debió realizar un test de proporcionalidad para saber si le era aplicable el artículo 136, fracción I de la Constitución Local, la cual contiene una restricción que consiste en ostentar la ciudadanía con nacionalidad mexicana por nacimiento para aspirar a un cargo de elección municipal; o si por el contrario, le favorecía la aplicación del artículo 1º de la Constitución Federal, que obliga a las autoridades del país a proteger los derechos humanos que ésta tutela y los que se encuentran en instrumentos internacionales celebrados por el Estado mexicano.

La Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, realizó el test de proporcionalidad y concluyó que las personas que adquieren la calidad de mexicanos por la vía de naturalización se encuentran posibilitados para gozar de los beneficios que otorga la ciudadanía, como lo es el derecho a ser votado a cargos públicos que no se encuentran restringidos por la Constitución Federal, y en ese sentido, advirtió que el derecho de los ciudadanos que obtuvieron su nacionalidad por naturalización no es restrictivo para ocupar cargos públicos.

En consecuencia, inaplicó, en el caso concreto, la parte normativa que se refiere a ser ciudadano con nacionalidad mexicana por nacimiento, y se posibilitó a la actora para que solicitara su registro ante el Instituto Electoral local siempre que reuniera los demás requisitos.

e) Personas privadas de su libertad y sujetas a procesos penales.

Las personas privadas de su libertad se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad debido a que en-

frentan serias deficiencias estructurales que afectan gravemente sus derechos humanos. Los derechos político-electorales no escapan a esta situación, pues los presos y las personas sujetas a un proceso penal han sido sistemáticamente suspendidas de sus derechos político-electorales.

Por su parte, la política punitiva de los estados constitucionales ha tendido a la humanización de la pena y hacia una visión garantista del derecho penal que respete los derechos humanos de los procesados y sentenciados, y que tenga como fin último su reinserción social. Junto a estos principios propios del derecho penal habría que mencionar aquellos atinentes a los derechos humanos en general: universalidad, indivisibilidad, interdependencia, progresividad y el principio hermenéutico por excelencia de todo el orden jurídico, el principio *pro persona*. Por tanto, para el análisis integral de la suspensión de los derechos políticos de los presos hay que tomar en cuenta tanto los principios constitucionales democráticos que rigen el derecho penal como los relativos a los derechos humanos y sus garantías.

Ahora bien, junto con estos principios y garantías positivas, la mayoría de las constituciones también establecen la suspensión de derechos políticos, en algunos ordenamientos, de manera genérica y, en otros, para algunos delitos en particular, como es el caso de delitos graves que implican la pérdida de la libertad o los que tienen una relación con el ámbito político-electoral. En ese tenor, la posibilidad de suspender derechos constituye lo que Robert Alexy (2001:277) considera una limitación o restricción directamente constitucional. Para Alexy (2001:286), las dos condiciones para que una limitación de derechos fundamentales sea legítima son: a) que tenga una justificación racional y b) que respete el contenido esencial del derecho.

En lo referente al contenido esencial del derecho, Alexy distingue entre dos tipos de posiciones generales: la objetiva, según la cual el sujeto de los derechos fundamentales

son todos los individuos, y la subjetiva, que considera que el derecho fundamental es un derecho subjetivo individual. Esta última sostiene Alexy, es la que resulta más armónica con los derechos fundamentales, ya que estos son “primariamente posiciones del individuo” (2001, 286-287).

Esta posición subjetiva se divide, a su vez, en dos tipos de aspectos teóricos: las concepciones relativas y absolutas. Las primeras afirman que el contenido esencial “es aquello que queda después de una ponderación” (Alexy 2001, 288). Es decir, la garantía del contenido esencial se reduce al principio de proporcionalidad, aun cuando el resultado sea que no se deja nada del derecho fundamental (Alexy 2001, 288). Las segundas, por su parte, sostienen que hay un núcleo del derecho fundamental que en ningún caso puede ser afectado o reducido a la nada.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se ha pronunciado en diversas ocasiones respecto a situaciones que involucran a personas que se encuentran sujetas a un proceso penal (Caso Pedraza Longi; SUP-JDC-85/2007; Caso García Zalvidea; SUP-JDC-2045/2007; Caso Orozco Sandoval; y Expediente SUP-JDC-98/2010.)

*El derecho a votar de las personas que se encuentran reclusas sin haber sido sentenciadas*¹⁰

El caso que se analiza deriva de dos demandas presentadas por dos personas que se autoadscribieron como “tsotsiles” de Simojovel que fueron aprehendidos por la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas y reclusos en el Centro Estatal de Reinserción Social “El Amate”, Cintalapa, Chiapas, derivado de diversas causas penales en las que no se había dictado sentencia.

¹⁰ Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver los expedientes: SUP-JDC-352/2018 y SUP-JDC-353/2018 acumulado, de fecha 20 de febrero de 2019.

Los actores señalaron que: les habían retirado su credencial para votar con fotografía; que debía imperar el principio de presunción de inocencia puesto que se encontraban reclusos sin sentencia condenatoria, y que la autoridad administrativa electoral no había dictado los mecanismos necesarios a efecto de que pudieran ejercer su derecho al sufragio.

Con motivo de lo anterior, su pretensión consistió en que el máximo órgano jurisdiccional en la materia ordenara al INE realizar las acciones necesarias para garantizar su derecho a votar en las elecciones tanto locales como federales, desde el lugar donde se encuentran en reclusión.

Al respecto, la Sala Superior realizó un análisis de la Constitución Federal en relación con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, tomando en cuenta que los actores pertenecían a un grupo indígena y que se encontraban privados de su libertad. La referida Sala Superior se guió por esta perspectiva transversal con motivo de la pertenencia de los actores a dos grupos vulnerables e invocó el principio de presunción de inocencia con relación al diverso de progresividad y no regresividad de los derechos humanos en el marco del derecho al voto, para concluir que las personas en prisión que no han sido sentenciadas tienen derecho a votar.

En consecuencia la sentencia en comento vinculó al INE para los siguientes efectos:

- De manera paulatina y progresiva, y en plenitud de atribuciones, implementar un programa, antes del año dos mil veinticuatro, a fin de garantizar el derecho a votar de las personas en prisión preventiva.

- Identificar si el ejercicio del derecho al voto se aplicará solamente a la elección presidencial o a otras elecciones, según las necesidades y posibilidades administrativas y financieras.

- Fijar con plena libertad el mecanismo y ámbito de aplicación para la implementación del voto de dichas personas, pero siempre con perspectiva de género e interculturalidad.
- Coordinarse con las autoridades penitenciarias y jurisdiccionales que correspondan.

Finalmente, la referida autoridad jurisdiccional determinó que para lograr lo anterior, debía implementarse una etapa de prueba tomando en consideración una muestra representativa de las personas en prisión que abarque todas las circunscripciones y diversos distritos electorales, de tal manera que la autoridad electoral nacional tenga posibilidad de valorar la diversidad de contextos que imperan en cada centro de reclusión.

6. Conclusión

Lo hasta aquí expuesto destaca la importancia de la interdependencia del principio de igualdad y no discriminación y los derechos político-electorales, en relación al derecho a votar y a ejercer un cargo público de elección popular. Además, a través de los diversos casos estudiados, es posible advertir el papel crucial que tiene el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, principalmente respecto al avance progresivo en el ejercicio de los derechos político-electorales de los grupos en condición de vulnerabilidad.

Así, puede advertirse el impacto positivo que han tenido las sentencias del referido órgano jurisdiccional en cuanto a la eliminación de las barreras y obstáculos que impiden a ciertos grupos sociales acceder a sus derechos político-electorales de manera igualitaria.

Lo anterior forma parte de los esfuerzos constantes que deben realizar los juzgadores en esta materia para eliminar, desde su ámbito de competencia, las prácticas discriminatorias que afectan a ciudadanas y ciudadanos, pues dichas prácticas no son más que barreras para el ejercicio de sus

derechos políticos, lo que redundará en el detrimento de estas personas y de grupos o sectores en desventaja.

Esto es así porque el derecho de las personas a participar en la toma de decisiones públicas encuentra fundamento en la igualdad política, no discriminación y la dignidad humana (*Tesis: 1a./J. 37/2016 (10a.)*). DIGNIDAD HUMANA. CONSTITUYE UNA NORMA JURÍDICA QUE CONSAGRA UN DERECHO FUNDAMENTAL A FAVOR DE LAS PERSONAS Y NO UNA SIMPLE DECLARACIÓN ÉTICA, y *Tesis 1.10o.A.1 CS (10a.)*). DIGNIDAD HUMANA. CONSTITUYE UN DERECHO FUNDAMENTAL QUE ES LA BASE DE LOS DEMÁS DERECHOS HUMANOS RECONOCIDOS CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONALMENTE), que se encuentra tutelada en el último párrafo del artículo primero de la Constitución Federal.

Por tanto, puede concluirse que las determinaciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tendientes a revertir estas situaciones fácticas o jurídicas encuentran su justificación en tanto subsista la necesidad de reforzar el principio de igualdad y no discriminación en favor de las minorías y la protección de su dignidad humana.

En este sentido, la inclusión de todas las personas al estatus de ciudadanía, así como la constante protección del ejercicio y disfrute de sus derechos constituyen los mecanismos idóneos para la universalidad de los derechos y de su eficacia en la práctica.

7. Bibliografía

Alexy, Robert. (2001). *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: CEPC.

Bayefsky, A. F. (1990). El Principio de Igualdad o No Discriminación en el Derecho Internacional. *Human Rights Law Journal*, vol. 11, núm. 1-2.

Coello Garcés, C. (2013), *El Estado democrático postnacional*, Valencia, Tirant Lo Blanch.

Coello Garcés, C. (2016). *Repensar la ciudadanía. Derechos políticos de las minorías y grupos vulnerables*. México: Tirant Lo Blanch.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (julio de 2019). Igualdad y No Discriminación. *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos* (N° 14).

Espín Templado, E. (septiembre-diciembre de 2000). "Ciudadanía y participación política en Europa". *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 58 (II), 191-192.

Garza Guerra, M. T. (julio-diciembre de 2016). "El derecho al sufragio de la mujer". *Revista Internacional de Ciencias Sociales y Humanidades. SOCIOTAM.*, XXVI (2).

Kymlicka, W. (2006). *Fronteras territoriales*. (K. Pérez Portilla, Trad.) Madrid: Trotta.

Sirvent, C. (julio-septiembre de 1996). Cronología de las principales reformas a la legislación electoral de México (1910-1994). *Estudios Políticos, Cuarta Época* (12), 174.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2017), Suspensión del derecho al sufragio de los presos: Caso Hirst vs. el Reino Unido (no. 2): Tribunal Europeo de Derechos Humanos / comentarios de Clicerio Coello Garcés; presentación de la coordinación de Jurisprudencia, Seguimiento y Consulta, Primera edición, México.

Waddington, Lisa, (mayo de 2011), "Reasonable Accommodation: Time to Extend the Duty to Accommodate Beyond Disa-

bility?" en *NTMINJCM-Bulletin*, Vol. 36, No. 2, pp. 186-198, disponible en SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1847623>

Víctor Alejandro Espinoza Valle

Investigador de Tiempo Completo en el Departamento de Estudios de Administración Pública de El Colegio de la Frontera Norte. Doctor en Sociología Política por la Universidad Complutense de Madrid y en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigador Nacional por el Sistema Nacional de Investigadores. Nonresidential visiting fellow en el Centro de Estudios México-Estados Unidos de la Universidad de California en San Diego.

DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN DIGITAL

El ausentismo en las urnas de los bajacalifornianos
y el sufragio extraterritorial

1. Participación y abstencionismo en Baja California 2. Participación de los bajacalifornianos en el exterior 3. Las elecciones que vienen. El voto por Internet en los comicios extraterritoriales 4. En el futuro cercano 5. Referencias

Sabemos que la construcción de ciudadanía pasa necesariamente por acudir a las urnas periódicamente. No sólo es el acto de marcar una boleta y depositarla en una urna; se trata de una actividad que implica una toma de decisión y la voluntad de participar activamente a favor de la consolidación de la democracia política. Para muchos, es una jornada cívica, familiar, que sintetiza un nivel de educación cívica y que por desgracia no todos los que se asumen como miembros de una comunidad llevan a cabo. Votar de manera periódica es por excelencia uno de los actos que mejor resume el ejercicio de los derechos y deberes ciudadanos.

Sostengo que el acto de acudir a emitir un voto implica la concreción de una decisión tomada previamente, independientemente de las preferencias políticas. Es decir,

acudir y participar en una jornada cívica y darle valor al sufragio por sobre otras alternativas. Implica el deseo de elegir a quienes habrán de gobernarnos y a quienes les exigiremos cumplan con lo prometido en campaña. Es un ejercicio de apuesta explícita por la democracia procedimental, que en el caso mexicano costó décadas de lucha.

En sociedades como la bajacaliforniana, que se convirtió en referente nacional en 1989 por registrarse la primera alternancia política en una gubernatura, desde 1998 ha venido decayendo su presencia en las urnas. Salvo en 1992, la siguiente elección después del triunfo panista, y en la que se incrementó la participación de manera importante, las cifras muestran una caída pronunciada en los porcentajes de participación, tanto en elecciones locales como federales; aunque menos pronunciada en 1995. Por ser los más importantes, los comicios presidenciales reportan datos ligeramente diferentes en el comportamiento. Sin embargo, la baja participación, o si se quiere, el alto abstencionismo se convirtió en tendencia.

En este trabajo se presenta un panorama general del comportamiento electoral en Baja California, tanto en comicios estatales como federales. Son datos muy útiles para ubicar el tema de la participación-abstención en una perspectiva temporal. Aunque desde las instituciones encargadas de organizar los procesos electorales, el Instituto Nacional Electoral (INE) como el Instituto Estatal Electoral de Baja California (IEEBC), han incluido en sus programas de trabajo permanente la educación cívica para la participación, los resultados no han sido los deseables. Es un tema que requiere desarrollar investigación y sobre el que han abundado las hipótesis.

En un segundo momento, me interesa presentar el caso del voto de los bajacalifornianos en el extranjero en las tres elecciones presidenciales: 2006, 2012 y 2018. Resulta muy interesante que la participación de los paisanos resultó más

alta que el promedio nacional. En ese contexto se presentó una iniciativa para que Baja California se integrara a las 22 entidades que permiten el voto de sus ciudadanos de fuera para elegir a sus gobernadores, misma que fue aprobada por el Instituto Estatal Electoral el pasado 20 de agosto de 2020.

Por último, y ligado con el tema anterior, en 2021 se celebrarán 9 elecciones para gobernador desde el exterior: Baja California Sur, Chihuahua, Colima, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas y 2 más en 2022 (Tamaulipas y Durango). El INE aprobó que por primera ocasión después de la reforma de 2014, se lleve a la práctica la modalidad de voto por “vía electrónica”, junto con el sufragio postal y depositándolo en embajadas y consulados. Esto significa un paso adelante que puede dar pauta para que el voto electrónico no sólo se lleve a cabo desde el extranjero, sino que se generalice paulatinamente al interior del país. Esto posibilitaría simplificar el modo de votación e incrementar la participación ciudadana, sin descuidar las modalidades tradicionales de votación como es el acudir de manera presencial a las urnas.

1. Participación y abstencionismo en Baja California

El comportamiento del voto es muy similar en los tres tipos de elecciones: gobernador, alcaldes y diputados. Como podemos observar en los tres cuadros siguientes, en primer lugar, tenemos un problema con los datos de las elecciones anteriores a las de 1995. No existía un órgano electoral responsable de la organización y registro electoral, así como de la concentración de la información estadística oficial. Es hasta 1994, cuando se promulga la Ley de Instituciones y Procesos Electorales, aprobada el 15 de noviembre de aquel año, que se anuncia la creación del Instituto Estatal Electoral (Espinoza, 2018:18-19).

Será a partir de las elecciones de 1995, cuando se registre de manera sistemática la información estadística de los procesos electorales. Sin embargo, a pesar de ello, la información que se incluye en los cuadros resulta interesante. Se trata de 4 elecciones previas: 1983, 1986, 1989 y 1992. En dos de ellas coinciden elecciones de gobernadores, alcaldes y diputados (1983 y 1989) en las otras dos (1986 y 1992) se trató de elecciones intermedias. En promedio la participación que se registra es alta. O si se lee desde la abstención, ésta es relativamente baja. Paradójicamente la participación más alta se registra en la elección intermedia de 1992, en la que para alcaldes se registró 78.50% (la más alta de que se tenga registro) y en la de diputados 72.65%. Lo interesante es que tres años antes había tenido lugar la elección de la alternancia. Por primera vez en la historia política había triunfado un candidato a gobernador de la oposición, el panista, Ernesto Ruffo Appel. Pero éste no ganó con una alta participación, obtuvo el 47.40%, o si se quiere, el 52.6% de abstencionismo. Incluso, fue menor la participación que 6 años antes, pues en 1983 el priista Xicontécatl Leyva Mortera fue elegido con el 55.37% de participación.

El año de inflexión es 1992. He sostenido que después de la alternancia, hay una suerte de revalorización del sentido del voto en los bajacalifornianos. A la siguiente elección después del triunfo de Ruffo Appel acuden los ciudadanos masivamente a las urnas, aún cuando se trata de comicios intermedios. Tres años después, en 1995, y en comicios de renovación de todos los poderes en la entidad, continuó alta la participación. De hecho, es la más alta de las 7 elecciones para gobernador que se incluyen: 62.90%. Para alcaldes y diputados disminuye, pero continúa muy alta; 62.53% y 62.54%, respectivamente. Pero a partir de la siguiente elección, en 1998, los porcentajes de participación inician su caída, o si se quiere, aumenta significativamente el abstencionismo.

Después de 1995 no se volvió a tener ninguna elección de ningún tipo (gobernador, alcaldes o diputados) con el 50% o más de participación ciudadana. Además, si entre 1998 y 2019 hubo 8 elecciones, solamente en dos (1998 y 2007) se pudo romper la barrera de los 40 puntos de participación. Sin embargo, en los comicios de 2001 ya se anuncia el tope de participación que se mantendrá hasta la elección de 2019. Los promedios son de un poco más del 30%, es decir, 70% de abstención.

Si tomamos la serie de comicios para alcaldes, de mayor a menor participación; o menor a mayor abstencionismo, observamos los siguientes registros. En 1998: 46.31%; 2007: 39.82%; 2013: 39.16%; 2001: 36.77%; 2010: 33.78%; 2004: 33.42%; 2016: 32.42% y 2019: 29.75%. Prácticamente ocurre lo mismo en la elección de diputados y en la de gobernadores. Las dos últimas elecciones, intermedias de 2016 y las que incluyeron a gobernador en 2019, son las que registran la participación más baja de nuestra joven historia política: 32.42% y 29.68%, respectivamente (alcaldes), es, además, la más baja en elección de gobernador con apenas un 29.90% (la anterior es la de 2001 con el 36.64%). En 2019 se bajó de la barrera de los 30 puntos, con un 70.10% de abstención. Sin duda, un foco rojo en términos de la participación ciudadana tradicional.

Cuadro 1. Participación y abstención

Elección para gobernador en Baja California, 1983-2019

| Año de elección | Listado nominal | | | Participación | | | Abstención | |
|-----------------|-----------------|-------|----------------|---------------|----------------|---|----------------|--|
| | | % | Total de votos | % | Total de votos | % | Total de votos | |
| 1983 | 738,111 | 55.37 | 408,707 | 44.63 | 329,404 | | | |
| 1989 | 815,446 | 47.40 | 390,372 | 52.60 | 425,074 | | | |
| 1995 | 1,041,587 | 62.90 | 655,114 | 37.10 | 386,473 | | | |
| 2001 | 1,492,024 | 36.64 | 546,692 | 63.36 | 945,332 | | | |
| 2007 | 2,105,102 | 40.59 | 854,420 | 59.41 | 1,250,682 | | | |
| 2013 | 2400501 | 39.15 | 939,752 | 60.85 | 1,460,749 | | | |
| 2019 | 2,811,075 | 29.90 | 840,486 | 70.10 | 1,970,589 | | | |

Fuente: Elaboración del cuadro con base en los datos del Instituto Estatal Electoral de Baja California <https://www.ieebc.mx/resultados.html>

Participación en elecciones para presidentes municipales de Baja California, 1983-2019

| Año de elección | Lista nominal | | Participación | | Abstención | |
|-----------------|---------------|--|---------------|---------------|------------|---------------|
| | | | % | Votos totales | % | Votos totales |
| 1983 | 738,111 | | 61.20 | 451,723 | 38.80 | 286,388 |
| 1986 | 776,778 | | 55.80 | 433,442 | 44.20 | 343,336 |
| 1989 | 815,446 | | 47.40 | 386,521 | 52.60 | 428,925 |
| 1992 | 822,151 | | 78.50 | 645,388 | 21.50 | 176,763 |
| 1995 | 1,041,587 | | 62.53 | 651,304 | 37.47 | 390,283 |
| 1998 | 1,235,148 | | 46.31 | 571,997 | 53.69 | 663,151 |
| 2001 | 1,492,024 | | 36.37 | 542,649 | 63.63 | 949,375 |
| 2004 | 1,660,041 | | 33.42 | 554,785 | 66.58 | 1,105,256 |
| 2007 | 2,105,102 | | 39.82 | 838,251 | 60.18 | 1,266,851 |
| 2010 | 2,309,886 | | 33.78 | 780,279 | 66.22 | 1,529,607 |
| 2013 | 2,400,501 | | 39.16 | 940,115 | 60.84 | 1,460,386 |
| 2016 | 2,570,078 | | 32.42 | 833,160 | 67.58 | 1,736,918 |
| 2019 | 2,811,075 | | 29.75 | 836,327 | 70.25 | 1,974,748 |

*El Listado nominal de 1986 se obtuvo con el promedio de 1983 y 1989.

Fuente: Elaboración del cuadro con base en los datos del Instituto Estatal Electoral de Baja California <https://www.ieebc.mx/resultados.html>

Participación en elecciones para Diputados locales en Baja California, 1983-2019

| Año de elección | Listado nominal | | Participación | | Abstención | |
|-----------------|-----------------|-------|----------------|-------|----------------|---|
| | | % | Total de votos | % | Total de votos | % |
| 1983 | 738,111 | 65.60 | 484,201 | 34.40 | 253,910 | |
| 1986 | 776,778 | 54.10 | 420,236 | 45.90 | 356,542 | |
| 1989 | 815,446 | 46.62 | 380,164 | 53.38 | 435,282 | |
| 1992 | 822,151 | 72.65 | 597,253 | 27.35 | 224,898 | |
| 1995 | 1,041,587 | 62.54 | 651,418 | 37.46 | 390,169 | |
| 1998 | 1,235,148 | 46.47 | 573,978 | 53.53 | 661,170 | |
| 2001 | 1,492,024 | 36.52 | 544,815 | 63.48 | 947,209 | |
| 2004 | 1,660,041 | 34.11 | 566,198 | 65.89 | 1,093,843 | |
| 2007 | 2,105,102 | 40.05 | 843,068 | 59.95 | 1,262,034 | |
| 2010 | 2,309,886 | 33.88 | 782,679 | 66.12 | 1,527,207 | |
| 2013 | 2,400,501 | 39.05 | 937,350 | 60.95 | 1,463,151 | |
| 2016 | 2,570,078 | 30.05 | 772,377 | 69.95 | 1,797,701 | |
| 2019 | 2,811,075 | 29.68 | 834,441 | 70.32 | 1,976,634 | |

*El listado nominal de 1986 se obtuvo con el promedio de 1983 y 1989.

Fuente: Elaboración del cuadro con base en los datos del Instituto Estatal Electoral de Baja California <https://www.ieebc.mx/resultados.html>

2. Participación de los bajacalifornianos en el exterior

El número de experiencias de sufragio extraterritorial federal y local en México ha tenido un crecimiento vertiginoso en apenas un poco más de una década. Efectivamente, después de la reforma constitucional de 1996 que permitió el voto fuera del distrito de residencia, pasaron 9 años hasta que en 2005 se aprobó la legislación que posibilitó votar en el extranjero. Pero desde 2006, cuando se materializó el ejercicio del sufragio para los millones de mexicanos que residen en el extranjero, hasta el día de hoy, tenemos registradas 26 elecciones desde el exterior: 3 elecciones presidenciales, 1 de senadores, 1 de diputado local en Chiapas, 1 diputado en Jalisco y 20 elecciones de gobernador en 15 entidades de la República.

Los números anteriores nos hablan de un fenómeno político sin parangón. Pero si a ello agregamos que en 2021 habrá otras 9 elecciones de gobernador desde el exterior, podemos valorar lo que ha sido la experiencia del sufragio extraterritorial: el próximo año, 20 entidades habrán tenido la oportunidad de que sus paisanos ejerzan la ciudadanía fuera del territorio nacional al elegir a su gobernador. Una de las entidades que todo indica se sumará al voto desde el exterior es Baja California. Ello debido a que el pasado 20 de agosto el Instituto Estatal Electoral de Baja California aprobó enviar la iniciativa al Congreso del estado. Veremos si éste la aprueba a tiempo ya que el proceso electoral arranca el 6 de diciembre del 2020.

Una de las características compartida en todas las experiencias del voto extraterritorial a nivel internacional es la de la baja participación. Los números en términos absolutos son muy semejantes. En el caso mexicano, si bien hemos observado un crecimiento significativo entre 2006 y 2018, porcentualmente se registra una caída en las tres elecciones presidenciales. En términos absolutos pasamos de 33 mil 131

en 2006 a 40 mil 714 en 2012 y a 98 mil 470 en 2018. Sin embargo, la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero también creció de manera significativa (40 mil 876, 59 mil 115 y 181 mil 256, respectivamente), lo que se tradujo en decrecimiento de las tasas de participación: 81.05% en 2006, 68.87% en 2012 y 54.33% en 2018; este último un porcentaje menor al promedio nacional del voto total registrado en el país que fue 63.43%.

Resulta muy interesante detenerse en el caso de Baja California. Su comportamiento no ha sido muy diferente al nacional. Hay matices sin embargo que conviene resaltar. En términos absolutos, en las tres elecciones presidenciales aumentó el número de votos entre 2006 y 2012, pasando de 1337 a 1566, aunque a diferencia de lo que sucedió a nivel nacional, disminuyó en 2018, al registrar 1510 votos. En términos porcentuales si se comportó de manera semejante: en 2006 fue de 84.51%, de 73.08 en 2012 y bajó a 57.46% en 2018. Por su parte, en la primera elección de senadores desde el exterior, a nivel nacional el promedio de participación fue de 54.48%, mientras que los bajacalifornianos registraron 1 mil 498 votos de 2 mil 628 inscritos en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNERE), para un 57% de participación.

Como podemos observar, en todas las elecciones el comportamiento de los votantes bajacalifornianos en el exterior fue superior al promedio nacional. En 2006 a nivel nacional fue de 81.05% y en BC de 84.51%; en 2012 la relación fue de 68.87% y 73.08% y en 2018 de 54.33% y 57.46%. En la elección de senadores de 2018, el promedio nacional fue de 54.48%, mientras que en BC fue de 57%. En la elección de senadores de 2018, se repitió el patrón: el voto de los bajacalifornianos de fuera registró el 57%, y a nivel nacional fue 54.48%. Finalmente, comparando la participación de los bajacalifornianos que votaron al interior del territorio y los que lo hicieron desde el exterior, en las tres elecciones votaron

más desde el exterior en términos porcentuales. En 2006, los bajacalifornianos residentes en la entidad votaron en un porcentaje muy inferior a los ciudadanos de fuera: 46.94% y 84.51%, respectivamente. Seis años después, en 2012, los residentes en el interior registraron un 53.75% y los de fuera 73.08%. En 2018, las diferencias fueron menores, pero se repitió el patrón del comportamiento de la participación: los bajacalifornianos del interior alcanzaron el 52.60%, mientras que los de fuera el 57.46%.

Los datos anteriores muestran que los bajacalifornianos que viven fuera de la entidad son más participativos que el promedio nacional, en las tres elecciones presidenciales y en la de senadores. Aún más, votan en mayor proporción que sus paisanos que viven en la entidad. Esto parece un buen augurio para lo que pudiera ocurrir si la entidad se convirtiera próximamente en la número 23 en la que se vota desde el exterior para elegir a su gobernador. Y contrasta notablemente con lo acontecido en los últimos procesos elecciones locales, en las que la participación ha disminuido de manera consistente, o si se quiere, el abstencionismo se ha instalado como una de las características de la cultura política estatal.

Cuadro comparativo de participación en elecciones federales para presidente 2006-2018

| Año de elección | Lista nominal | Participación | | Abstención | |
|------------------------|---------------|---------------|----------------|------------|----------------|
| | | % | Total de votos | % | Total de votos |
| República Mexicana | | | | | |
| 2006 | Voto interno | 71,333,497 | 41,524,299 | 41.79 | 29,809,198 |
| | Voto externo | 40,876 | 33,131 | 18.95 | 7,745 |
| | Voto total | 71,374,373 | 41,557,430 | 41.78 | 29,816,943 |
| 2012 | Voto interno | 79,433,171 | 50,102,902 | 36.92 | 29,330,269 |
| | Voto externo | 59,115 | 40,714 | 31.13 | 18,401 |
| | Voto total | 79,492,286 | 50,143,616 | 36.92 | 29,348,670 |
| 2018 | Voto interno | 89,069,625 | 56,512,557 | 36.55 | 32,557,068 |
| | Voto externo | 181,256 | 98,470 | 45.67 | 82,786 |
| | Voto total | 89,250,881 | 56,611,027 | 36.57 | 32,639,854 |
| Baja California | | | | | |
| 2006 | Voto interno | 2,022,729 | 949,383 | 53.06 | 1,073,346 |
| | Voto externo | 1,582 | 1,337 | 15.49 | 245 |
| | Voto total | 2,024,311 | 950,720 | 53.03 | 1,073,591 |
| 2012 | Voto interno | 2,323,235 | 1,248,831 | 46.25 | 1,074,404 |
| | Voto externo | 2,143 | 1,566 | 26.92 | 577 |
| | Voto total | 2,325,378 | 1,250,397 | 46.23 | 1,074,981 |
| 2018 | Voto interno | 2,731,567 | 1,436,912 | 47.40 | 1,294,655 |
| | Voto externo | 2,628 | 1,510 | 42.54 | 1,118 |
| | Voto total | 2,734,195 | 1,438,422 | 47.39 | 1,295,773 |

Fuente: Votación de elecciones federales y Votos emitidos desde el extranjero de elecciones federales.
<https://computos2018.ine.mx/#/presidencia/entidad/1/1/2/1>

3. Las elecciones que vienen. El voto por Internet en los comicios extraterritoriales

El pasado 20 de agosto, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Baja California (IEEBC), aprobó la iniciativa para otorgar el derecho del voto para gobernador de los bajacalifornianos en el extranjero. Dicha reforma refleja lo establecido en la norma federal al precisar las modalidades del sufragio extraterritorial plasmadas en la reforma electoral de 2014: voto postal, entrega de las boletas en consulados y embajadas y por vía electrónica, de conformidad con la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. En efecto el artículo 329, establece: “1. Los ciudadanos que residan en el extranjero podrán ejercer su derecho al voto para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y senadores, así como de Gobernadores de las entidades federativas y del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, siempre que así lo determinen las Constituciones de los Estados o el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. 2. El ejercicio del voto de los mexicanos residentes en el extranjero podrá realizarse por correo, mediante entrega de la boleta en forma personal en los módulos que se instalen en las embajadas o consulados o, en su caso, por vía electrónica, de conformidad con esta Ley y en los términos que determine el Instituto. 3. El voto por vía electrónica sólo podrá realizarse conforme a los lineamientos que emita el Instituto en términos de esta Ley, mismos que deberán asegurar total certidumbre y seguridad comprobada a los mexicanos residentes en el extranjero, para el efectivo ejercicio de su derecho de votar en las elecciones populares” (LGIPE, 2014:116).

Esto último resulta muy relevante pues las tendencias apuntan a la utilización del voto por Internet de manera creciente. Como sabemos, en México ya hemos tenido cuatro experiencias del voto a distancia a través de Internet, en tres de ellas en elecciones de gobernador: Ciudad de México en

2012, Colima y Baja California Sur en 2015. En Chiapas en 2012, también se utilizó esta modalidad para elegir a un diputado local migrante. Ya veremos si la resolución final del Congreso del estado es favorable a la iniciativa. Lo cierto es que estamos ante un hecho relevante para la extensión de los derechos políticos de los bajacalifornianos en el exterior. De aprobarse, Baja California se convertiría en la entidad número 23 en permitir el voto de su gobernador desde el extranjero.

Como sabemos, en la jornada electoral del 6 de junio de 2021 habrá elecciones de gobernador en 15 entidades. De esas, en 9 (10 si estuviera lista la legislación en Baja California) habrá elecciones para jefe del Ejecutivo local desde el exterior: Baja California Sur, Chihuahua, Colima, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas. Además, en Jalisco y Oaxaca, se elegirán diputados de representación proporcional desde el exterior, mientras que en Guerrero a un diputado migrante, lo mismo que en la Ciudad de México, aunque en este último caso por la vía de la representación proporcional.

Uno de los objetivos de instrumentar la modalidad del voto electrónico es incrementar la participación ciudadana a través de la simplificación de los procedimientos de emisión del voto. Sabemos que, sobre todo para quienes han participado desde el exterior, la instrumentación de las modalidades del sufragio han sido complicadas, aunque de manera gradual ha habido avances. En una primera fase, fruto de la reforma electoral de 2005, la única vía para votar desde el exterior era a través del envío de las boletas por correo. En un segundo momento, y como fruto de la reforma de 2014, se ampliaron las modalidades sumando la entrega de boletas en representaciones diplomáticas y se abrió la puerta para el voto electrónico.

Para la elección de 2018 no estuvieron listos los sistemas de seguridad exigidos para votar por vía electrónica des-

de el exterior. Pero hoy se anuncia que será instrumentado en el proceso electoral 2020-2021. Habría que agregar que en las dos elecciones locales que tendrán lugar el 18 de octubre de 2020, en la que se renovará el Congreso en Coahuila (25 diputados) y 84 ayuntamientos en Hidalgo, se utilizarán urnas electrónicas. En el caso de Coahuila se instalarán 54 casillas con urnas electrónicas en 10 distritos electorales; mientras que en Hidalgo se habilitarán 40 casillas con urnas electrónicas en 4 municipios. Las urnas a utilizar en Coahuila fueron desarrolladas por el Instituto Electoral de Coahuila, mientras que en Hidalgo se utilizarán las desarrolladas por el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco y la diseñada por el INE (<https://www.ine.mx/urna-electronica-elecciones-locales-2020/>).

Conviene aclarar que estamos hablando de dos tipos de modalidades del voto electrónico: a través de urnas electrónicas e Internet. En el caso de las elecciones de octubre de 2020 se trata de urnas electrónicas que ya tienen muchos años de venirse probando, por ejemplo, en los estados de Jalisco, Coahuila o la Ciudad de México. Pero cuando referimos las elecciones del 6 de junio de 2021, se trata de la instrumentación del voto a través de Internet, en elecciones desde el exterior, exclusivamente. Las urnas electrónicas se utilizarán en elecciones dentro del territorio nacional y el Internet en elecciones desde fuera. Veremos si se logra el propósito de incrementar la participación desde el exterior. Sostengo que la decisión de participar cuando se vive en otro país, depende de muchos factores. No solo de la simplificación de los procedimientos de inscripción en listados nominales, de la obtención de la credencial para votar o de la información del proceso electoral. La cultura política cambia a través de la educación cívica, de la pertenencia a primera, segunda o tercera generación de migrantes, de la situación legal (residentes legales o doble ciudadanía). Son muy complejos los mecanismos cívicos que nos llevan

a participar desde el exterior. En lo que se coincide es en que la simplificación de los procedimientos de emisión del voto favorecerán la participación de los paisanos, sobre todo de los jóvenes que están familiarizados tanto con redes sociales (vehículos de información) y el uso de tecnologías y herramientas de conectividad que les permitirían una mayor facilidad para registrarse y emitir su voto, a diferencia de las personas mayores que nunca utilizan Internet. Pronto podremos evaluar los resultados de la elección del 6 de junio de 2021.

Fortalezas asociadas al voto electrónico (urnas electrónicas e Internet)

| | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Mayor rapidez en la votación, conteo y tabulación. • Mayor precisión en los resultados, ya que la posibilidad de error humano queda excluida. • Eficiencia en el manejo de sistemas electorales complicados que requieren procedimientos de conteo laboriosos. • Mejora en la presentación cuando las papeletas son complicadas. • Más comodidad para los votantes. • Posibilidad de aumento en la participación electoral, en particular con el uso del voto por internet. • Más a tono con las necesidades de sociedades con creciente movilidad. • Prevención del fraude en las mesas de votación y durante la transmisión y tabulación de los resultados, al reducirse la intervención humana. • Mayor accesibilidad, por ejemplo, mediante el uso de "audio-votos" para votantes con discapacidad visual, y con el voto en línea para los votantes que no puedan salir de sus viviendas y quienes residan en el extranjero. • Posibilidad de diseñar interfaces multilingües para aquellos países donde se habla más de un idioma, solución más práctica que el voto de papel. | <ul style="list-style-type: none"> • Disminución en el número de papeletas anuladas ya que el sistema de votación puede advertirle al votante cuando un voto quedará invalidado (aunque es recomendable asegurarse de que los votantes tengan la posibilidad de emitir el voto en blanco si así lo deciden). • Ahorro potencial en el largo plazo por las horas trabajadas por el personal de las mesas de votación, y disminución en los costos de la producción y distribución de las papeletas. • Ahorro en costos mediante el voto en línea: alcance global con muy pocos gastos generales por concepto de logística. No involucra costos de envío, no implica demoras en el envío del material y en su posterior devolución. • En comparación con el voto postal, el voto en línea puede reducir los casos de venta de votos y de voto familiar, al permitir que el elector vote varias veces pero de forma que solamente cuente el último voto, y prevenir la manipulación a través de fechas límite para el ingreso del material por correo, controlando de manera directa la cantidad de veces que se puede sufragar. |
|--|---|

Debilidades asociadas al voto electrónico

| | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Falta de transparencia. • Para el público no experto, el sistema es cerrado y poco comprensible. • Falta de parámetros generalmente aceptados para los sistemas de voto electrónico. • Se requiere una certificación del sistema, pero no hay parámetros ampliamente aceptados para tal certificación. • Existe la posibilidad de que se viole el secreto del voto, en especial en sistemas que realizan tanto la autenticación como la emisión de los votos. • Riesgo de manipulación por parte de personal interno con acceso privilegiado al sistema, o bien de “hackers” ajenos al mismo. • Posibilidad de fraude por manipulación en gran escala por parte de un personal reducido con acceso a información privilegiada. • Aumento en los costos por la compra y mantenimiento del sistema de voto electrónico. | <ul style="list-style-type: none"> • Mayores requerimientos de infraestructura y medioambientales, por ejemplo, asociados al suministro eléctrico, la tecnología de las comunicaciones, temperatura, humedad. • Mayores requerimientos en términos de seguridad para proteger el sistema de votación durante y entre las elecciones, incluyendo durante el transporte, el almacenamiento y el mantenimiento. • Menor nivel de control por parte del organismo electoral, debido a la gran dependencia del proveedor y/o de la tecnología. • Posibilidades limitadas de recuento de votos. • Necesidad de realizar más campañas para educar a los votantes. • Posibilidad de conflicto con el marco legal vigente. • Es posible que la ciudadanía desconfíe de las elecciones con voto electrónico como resultado de las debilidades antes mencionadas. |
|--|---|

Fuente: IDEA Internacional, 2012: 8 y 9.

4. En el futuro cercano

Como hemos visto, el tema de la participación o su contrario, el abstencionismo, es consustancial a la democracia política. Uno de los ingredientes básicos de ésta es la participación informada de los ciudadanos de un Estado en los procesos electorales. Como hemos visto, en el caso de Baja California, de ser el ejemplo a nivel nacional por registrar la primera alternancia en el poder Ejecutivo estatal en México en el año de 1989, pasó a convertirse en una de las entidades más abstencionistas. Hasta llegar a los niveles de participación más bajos: 29.90% en la elección de gobernador en 2019.

Sin embargo, contrasta notablemente lo que ha sucedido con el voto de los bajacalifornianos en el exterior en las cuatro elecciones en las que han participado (presidentes de la República 2006, 2012 y 2018 y senadores en 2018). En todos los casos los promedios de participación son más altos que en el resto del país. Y todavía más, los porcentajes de participación comparados con quienes votaron al interior de la entidad también son más elevados. Aventuro una hipótesis: la mayoría de los bajacalifornianos que residen en el exterior lo hacen en el vecino estado de California. Eso significa que pudiera haber mayor interacción con familias, amistades y mayor información acerca de la vida pública de su entidad, lo cual los llevaría a interesarse en participar. Es muy probable que en el futuro se apruebe la iniciativa para que los bajacalifornianos de fuera puedan participar eligiendo a su gobernador. Se podría poner a prueba la hipótesis y descartar que solo se interesen más que el promedio nacional o de quienes viven en su territorio en elecciones federales. Esto lo veremos en el futuro.

También las elecciones que tendrán lugar en 2021 permitirán evaluar el impacto del voto por Internet, pues como vimos se elegirán desde el exterior a 9 gobernadores y 4 diputados en un total de 12 entidades. Como se puede observar en los cuadros incluidos acerca de las fortalezas y

debilidades del voto electrónico, hay consenso en el sentido de que serán más los beneficios de instrumentar por primera ocasión desde la reforma electoral de 2014 el voto por Internet bajo la organización y supervisión general del INE. Hasta el momento no existe suficiente evidencia en las cuatro experiencias previas (elección de gobernadores en la Ciudad de México en 2012, Colima y Baja California en 2015, así como en la elección de diputado migrante en Chiapas en 2012), que permita concluir que en dichas ocasiones ha aumentado la participación. Pero en esta ocasión se suma al voto por Internet, la participación de varios institutos electorales, además del INE, promoviendo el voto; la credencialización en el exterior; el voto postal, la entrega de boletas en representaciones diplomáticas y el uso intensivo de las redes sociales. Será una buena experiencia para el futuro medir el impacto del voto digital en el incremento de la participación; una de las preocupaciones centrales en toda democracia política.

5. Referencias

Espinoza Valle, Víctor Alejandro (2018), *La alternancia interrumpida. Dos décadas de elecciones en Baja California*, Monterrey, Universidad Autónoma de Nuevo León/Ed. La Quincena.

IDEA Internacional, 2012, *Una introducción al voto electrónico. Consideraciones esenciales*, Policy Paper, Diciembre de 2011, Estocolmo, Suecia.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGPE) (2014), Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Gobernación, 23-05-2014

<https://computos2018.ine.mx/#/presidencia/entidad/1/1/2/1>

<https://www.ieebc.mx/resultados.html>

<https://www.ine.mx/urna-electronica-elecciones-locales-2020/>

Felipe Alfredo Fuentes Barrera

Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Doctor en Derecho por la Universidad Tepantlato, Ciudad de México. Maestro en Derecho Constitucional y Amparo por la Universidad del Valle de Toluca. Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México.

JUSTICIA CONSTITUCIONAL ELECTORAL, PRESUPUESTO PARTICIPATIVO Y AUTOGOBIERNO INDÍGENA EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Introducción 1. Aspectos teóricos, históricos y comparados 2. Presupuesto participativo y justicia constitucional electoral aplicada a pueblos, barrios originarios y comunidades indígenas residentes en la Ciudad de México 3. Reflexiones finales 4. Fuentes de información

Introducción

Expreso mi más amplio reconocimiento a la y los magistrados del Tribunal Electoral de Baja California por el magnífico esfuerzo académico y editorial que vienen realizando a través de su revista “Voces Electorales”.

En lo particular, les agradezco la invitación que me han extendido para colaborar en estas páginas, lo cual hago con entusiasmo.

En este trabajo me propongo explicar la justificación, contenidos y relevancia de una de las sentencias aprobadas

en 2020 en el Pleno de la Sala Superior que, por varias razones, considero de las más interesantes en materia de democracia participativa, tema al que nos convoca la revista.

Se trata de la sentencia identificada como SUP-REC-35/2020, aprobada el viernes 13 de marzo de 2020, a través de la cual la Sala Superior zanjó un potencial conflicto social y político cuando protegió los derechos culturales y de participación política de los pueblos, barrios originarios y comunidades indígenas residentes de la Ciudad de México y sus integrantes.¹

Fue una resolución aprobada por mayoría a partir de un engrose o proyecto alternativo al que originalmente fuera presentado y que no alcanzó consenso en la Sala.

Muestra, a la vez, lo complejo y trascendente que puede llegar a ser la aplicación de la justicia constitucional electoral en el ámbito de la participación política indígena en el contexto específico de una de las más grandes concentraciones demográficas y urbanas del país y del planeta.

Para ello, en una primera parte del documento presento algunas referencias teóricas, históricas y comparadas para entender en qué consiste y cuál ha sido la lógica de la incorporación de la democracia y los presupuestos participativos a los sistemas jurídico-electorales contemporáneos, así como la creciente relevancia de la protección y tutela de los derechos indígenas a su autogobierno desde la perspectiva constitucional.

En una segunda sección, describo de manera sintética los principales contenidos de la sentencia la cual refleja, precisamente, la tensión entre derechos fundamentales y

¹ Sentencia SUP-REC-035-2020 y acumulados. Actor: Salvador Méndez Romero y otros. Autoridad responsable: Sala Regional de la Cuarta Circunscripción Plurinominal Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con sede en la Ciudad de México. Disponible en <http://portal/te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP-REC-035-2020-html>. Acceso directo: www.t.ly/u6FQ

principios jurídicos que la justicia constitucional tiene que ponderar para resolverla.

En un tercer apartado, planteo algunas reflexiones motivadas en un asunto tan especial y lo que ha ocurrido en la práctica en meses subsecuentes en el contexto de la pandemia por Covid-19.

Espero que para el tiempo en que este número de la revista vea la luz, las condiciones sanitarias permitan que celebremos su merecida presentación y se divulgue generosamente.

1. Aspectos teóricos, históricos y comparados.

Ha tenido razón Amartya Sen al advertirnos que el auge de la democracia representativa se convirtió en el acontecimiento más sobresaliente del siglo XX (Sen, 2003).

Si bien en Europa en el periodo entre la primera y la segunda guerra mundiales la democracia sufrió asedios y traiciones, en la segunda mitad del siglo XX terminó por extenderse a todas las regiones del planeta, incluidas las naciones de América Latina en lo que se conoce como “la tercera ola democrática” (Hungrington, 2014).

En otras, por ejemplo en México, transitó a un modelo más amplio, pluralista y con mejores garantías institucionales en favor de los derechos políticos (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000; Nieto, 2005; y Orozco Henríquez, 2006).

No obstante, las dudas teóricas justificadas en diferentes experiencias nacionales, que revelaron mayor o menor interés o indiferencia ciudadana en las elecciones, pronto motivaron la idea de que había que incentivar la participación cívica.

En ese sentido fue que se documentó y propuso “democratizar la democracia” a través de mecanismos de participación ciudadana, o bien, “ponerla en movimiento” utilizando instrumentos de democracia directa –iniciativa legislativa

popular, consultas populares y revocación de mandato—y de democracia participativa, propiamente —cabildos abiertos, audiencias públicas y presupuestos participativos (De Sousa, 2004).

Las ideas principales que inspiraron tales planteamientos fueron las de incentivar el interés de la sociedad y la ciudadanía en la política; romper la brecha entre ciudadanía y gobierno; demostrar que la democracia no es sólo un ideal sino una experiencia práctica; que no se trata de un bien reservado a las clases medias y altas; que es --más bien-- una escuela en la que hay que aprender en beneficio individual y colectivo, y que, por lo tanto, había que apropiarse de ella participando de manera activa en los asuntos más cercanos que afectan a la vida diaria (De Sousa, 2003).

Apenas cabe decir que la innovación y el desarrollo tecnológico han estimulado tales ideas y prácticas de manera que a lo largo de la segunda década del siglo XXI la democracia participativa se ha apoyado cada vez más en los medios digitales (Mariñez, 2017).

En efecto, los referidos mecanismos se fueron extendiendo gradualmente tanto en el ámbito intelectual y académico como en los sistemas jurídico-electoral y la práctica política e institucional de los 19 países que suelen utilizarse de referencia en los análisis comparados en América Latina (Reveles, 2017).

Aquí cabe advertir que las transiciones democráticas en México y América Latina a lo largo de los últimos cuarenta años fueron sincrónicas con la emergencia y fortalecimiento de movimientos sociales indígenas que reclamaron un lugar dentro del nuevo estado constitucional y democrático de Derecho que se estaba edificando (Bengoa, 2007).

Asimismo, en las esferas intelectuales, académicas y de las ciencias políticas y jurídicas, la idea de que los pueblos y comunidades indígenas u originarios y sus integrantes —por lo general minorías étnicas subordinadas en un contexto

multicultural-- deberían contar con garantías institucionales para la protección de sus formas de vida y convivencia --hacia adentro y hacia afuera de sus propios entornos-- fue ingresando en forma de normas jurídicas a los sistemas constitucionales (Kymlicka, 1996).

Incluso, en algunos países, señaladamente en México desde los años noventa, los conocidos como “usos y costumbres”, más adelante renombrados “sistemas normativos indígenas” --que se distinguen por su carácter participativo comunitario-- alcanzaron reconocimiento y protección constitucional a través de la jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y la legislación constitucional y secundaria (Orozco, 2006; De la Mata, 2019 ; y Fuentes, 2019).

Es así que, en el espacio democrático contemporáneo, la democracia participativa civil y la de los pueblos y comunidades originarios continúan madurando y coexistiendo pues el grado de diversidad étnica y cultural de las sociedades contemporáneas requiere de modelos teóricos, sistemas jurídicos y garantías institucionales para el ejercicio de los derechos, entre estos los derechos políticos en un contexto multicultural e intercultural.

Los derechos políticos --a votar, ser votado, acceder y ejercer cargos públicos, expresarse, reunirse y asociarse, afiliarse o no a partidos políticos, por ejemplo--son modalidades o dimensiones que responden al principio de participación del pueblo en las decisiones de los gobiernos y el rumbo de la propia sociedad.

Asimismo, debe entenderse que los mecanismos de democracia directa y participativa de los ciudadanos en la toma de decisiones forman parte de la histórica concepción de que la democracia equivale al gobierno de los ciudadanos en la medida en que les permite incidir en las agendas administrativas y controlar el ejercicio del poder.

Dado que el desempeño de los cargos públicos conlleva la decisión y aplicación de recursos presupuestales que los gobiernos extraen de la propia sociedad para luego redistribuirlos entre sus sectores y grupos conforme con sus demandas y necesidades, entonces la figura de los “presupuestos participativos” adquiere utilidad fundamental.

Si a ello agregamos que las sociedades contemporáneas no sólo se distinguen por su pluralidad social y política sino por su diversidad étnica y cultural, incluso en las más grandes concentraciones demográficas urbanas como la Ciudad de México, entonces la exigencia de protección y tutela de los derechos de pueblos y comunidades originarios --en particular de sus derechos políticos de participación en las decisiones públicas-- se vuelve imperativa.

Es entonces cuando la justicia electoral, al ser requerida, tiene que hacer uso de sus atribuciones y facultades para interpretar y aplicar los principios y parámetros establecidos en la Constitución y los Tratados Internacionales ponderando los derechos y los intereses en juego en un contexto específico, de tal suerte que las garantías de los derechos se conviertan en norma viviente y no en simples hojas de papel.

En lo que sigue, de manera necesariamente sintética, expondré cómo es que ante un contexto socio-político y jurídico específico, el de la Ciudad de México posterior a la entrada en vigor de su histórica Constitución de 2017, la justicia electoral que imparte el TEPJF hizo uso de esas atribuciones constitucionales para encontrar la mejor solución posible a efecto de garantizar los derechos de participación de pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes.

2. Presupuesto participativo y justicia constitucional electoral aplicada a pueblos, barrios originarios y comunidades indígenas residentes en la Ciudad de México.

Antes de describir el contenido esencial de la resolución, debe tenerse en cuenta algunos elementos de contexto.

En primer lugar, los ejercicios de presupuesto participativo son mecanismos para que los ciudadanos que no son electos participen en la concepción de la repartición de los fondos públicos, por lo que suponen discusión y deliberación sobre su asignación en un espacio jurídico-político específico. En México han sido promovidos e instaurados usualmente por los partidos de izquierda, de manera que en la Ciudad de México se instituyeron desde la primera década del siglo XXI (Ayala y Hernández, 2014).

Enseguida, nótese que la Ciudad de México aprobó la primera Constitución de su historia, elaborada a través de un cuidadoso ejercicio constituyente derivado del régimen normativo general que ofrece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. La Constitución fue publicada el 5 de febrero de 2017 y cobró plena vigencia el 17 de septiembre de 2018 (Constitución Política de la Ciudad de México).

Si se lee con detenimiento, se advertirá que la Constitución de la Ciudad de México reconoce, de entrada, su naturaleza intercultural, pluriétnica, plurilingüe y pluricultural, y está forjada en clave de derechos --de principio a fin-- por lo que las instituciones a que da lugar aparecen alineadas para hacerlos efectivos, evaluarlos y mejorar su índice de cumplimiento.

Empero, de acuerdo con un destacado académico y ex-constituyente, el texto constitucional de la Ciudad de México sólo previó exiguos mecanismos de democracia directa, participativa y deliberativa, así como una regulación débil de

los pueblos originarios y de comunidades indígenas residentes, de manera que se decantó más por derechos individuales que por derechos colectivos (Cárdenas, 2017).

No obstante, cabe hacer notar que la Constitución incluyó tanto la participación ciudadana civil como la que corresponde al ámbito de los referidos barrios, pueblos y comunidades.

En efecto, la Ley de Participación Ciudadana (LPC), aprobada y en vigor desde el 12 de agosto de 2019, la cual abrogó a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, y la Ley de Derechos de los Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes en la Ciudad de México (LPB), en vigor desde diciembre de 2020, regulan la organización y operación de tales mecanismos.

El Instituto Electoral de la Ciudad de México (Instituto Electoral) ha ilustrado, a través de tres infografías, los contenidos principales de la LPC. Entre ellos se observan 6 mecanismos de democracia participativa, incluido el “presupuesto participativo”, sus diferencias organizacionales con la LPB y los beneficios comparativos de la primera con respecto a esta última (<http://www.iecm.mx/wp-content/uploads/2019/09/InfografiaLPCCM.pdf>. Consultada el 12 de agosto 2020).

La sentencia SUP-REC-035/2020, objeto de este trabajo, fue aprobada en la sesión de Sala Superior del viernes 13 de marzo de 2020 por mayoría de cuatro votos contra uno, en ausencia de dos de sus magistrados integrantes.²

Su sentido fue modificar parcialmente la sentencia de la Sala Regional Ciudad de México del TEPJF (Sala Regional) en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, SCM-JDC-22/2020 y acumulados.

² En adelante, para mayor fluidez, las páginas respectivas de la sentencia analizada se citan sobre el texto central de este ensayo.

Ello tuvo el efecto de que, por una parte, se realizaran las elecciones de las Comisiones de Participación Comunitaria (Comisiones) y la Consulta sobre el presupuesto participativo (Consulta), previstas en la LPC, el domingo 15 de marzo, y, por la otra, que se salvaguardaran el principio de autodeterminación y los derechos políticos y culturales de los pueblos y barrios y comunidades indígenas residentes en la Ciudad.

Cabe apuntar que la sentencia está estructurada en Antecedentes; Razones y fundamentos; y Puntos resolutivos.

En Antecedentes se describió el marco jurídico y la cadena impugnativa.

El marco jurídico comprendía la LPC de 12 de agosto de 2019; la Convocatoria Única, emitida el 16 de noviembre de 2019, para la elección de las Comisiones 2020 y la Consulta 2020-2021; los juicios promovidos ante el tribunal electoral local en contra de la Convocatoria; la publicación de la LPB el 20 de diciembre de 2019; la sentencia del 23 de enero de 2020 del Tribunal Electoral de la Ciudad de México (Tribunal Electoral) que confirmó la validez de la Convocatoria que fuera impugnada; la sentencia del 5 de marzo de 2020 de la Sala Regional que revocó dicha resolución y, en plenitud de jurisdicción, revocó parcialmente la Convocatoria respecto de las unidades territoriales que corresponden a pueblos y barrios originarios y ordenó una consulta adicional a éstos últimos. (Cfr. pp. 2-3)

Asimismo, los recursos de reconsideración interpuestos ante Sala Superior entre el 7 y 12 de marzo de 2020 por Salvador Méndez Romero y 17 sujetos más; el turno de los expedientes respectivos a la Magistrada Janine Otálora; la recepción de escritos de terceros interesados y un “Amicus Curiae” (amigos del juez) realizado por dos académicos; así como la referencia al engrose dado el rechazo de la mayoría al proyecto original de resolución y el consecuente re- turno del expediente, esta vez a la magistrada Mónica Aralí Soto.

En Razones y Fundamentos, la sentencia precisó que el común denominador de las pretensiones de la mayoría de los demandantes radicaba en revocar la sentencia impugnada con el propósito de que pudieran participar en la elección de las Comisiones y la celebración de la Consulta.

Enseguida, la resolución consigna una síntesis de agravios por cada uno de los impugnantes y advierte que ese común denominador involucraba no sólo la elección sino la prevalencia de las Comisiones sobre las autoridades tradicionales de los pueblos y barrios originarios de la Ciudad de México.

Hace notar que, en efecto, la figura del Consejo del Pueblo, que aseguraba la participación directa de pueblos y barrios en el ejercicio del presupuesto participativo, fue sustituida en la LPC de 2019 por las Comisiones, cuya composición, según se advierte en la ya citada infografía del Instituto Electoral, se extiende a todas las unidades territoriales de la ciudad, incluidos los pueblos y barrios.

La sentencia declara infundados los agravios tendientes a la prevalencia de la figura de las referidas Comisiones “...en aquellas demarcaciones o unidades territoriales en que se encuentran los pueblos o barrios originarios ya que la supresión de los Consejos de los Pueblos constituye una violación al principio constitucional de progresividad en su vertiente de no regresión”. (p. 28)

En seguida, la resolución describe el marco normativo del principio de progresividad en sus fuentes jurisprudenciales mexicana e interamericana, los sentidos regresivo o negativo y positivo de dicho principio, y la pertinencia de la ponderación y la proporcionalidad que permite modular las restricciones no esenciales a los derechos fundamentales.

En un pasaje muy importante de la sentencia, se contrastan las atribuciones con las que contaba el Consejo del Pueblo y las asignadas a las Comisiones y se concluye, en breve, que los pueblos y barrios y sus autoridades tradicio-

nales sufrieron una regresión en sus derechos políticos y culturales.

Y es que éstos no sólo vieron reducida su incidencia en la toma de decisiones de gobierno y administración cuando afectan sus intereses, sino que fueron asimilados o integrados de manera forzada y perdieron visibilidad dentro de las Comisiones. (Cfr. pp. 32 y sigs.)

En consecuencia, se configuró una violación a la garantía del artículo 2º constitucional en la medida en que se disminuyeron los derechos culturales y políticos de esos pueblos y barrios, protegidos por el principio a la libre autodeterminación, frente a los derechos de participación política de la ciudadanía general. Ante la tensión entre dos derechos fundamentales legítimos, el ejercicio de ponderación era obligado.

En lo que sigue, la sentencia presenta un estudio sobre el derecho a la libre autodeterminación consagrado en el artículo 2º constitucional y diversos preceptos de convenciones y pactos internacionales destacando que dicho principio y sus diferentes manifestaciones está imbricado con varias dimensiones de los derechos culturales y políticos de los pueblos y comunidades indígenas.

Al respecto, se sopesan valores tales como el respeto a su identidad social y cultural, costumbres, tradiciones e instituciones; derecho a no ser sometidos a una asimilación forzada ni a la destrucción de su cultura; a promover y mantener sus normas y sistemas jurídicos; y a participar en la dirección de asuntos públicos.

En el marco jurídico nacional, dicho principio se desdobra en derechos fundamentales de carácter colectivo, como lo son participar en las decisiones de gobierno que tengan impacto en sus derechos; la preservación de sus sistemas jurídicos en coexistencia con otros sistemas en un marco de unidad nacional; el derecho a la menor intervención estatal

en su régimen interno y, a la vez, el deber estatal de conservación y desarrollo de los núcleos poblacionales protegidos.

Ante la inexistencia de un mandato expreso de priorización entre principios y derechos, y la imposibilidad de aplicar al caso concreto los típicos criterios de jerarquía, cronología o especialización normativa con los que suelen resolverse las antinomias normativas, la resolución advierte que resulta indispensable que en la ponderación se haga uso de un enfoque intercultural que evite invisibilizar las normas, prácticas y procedimientos tradicionales de pueblos y comunidades.

La sentencia es clara al advertir que la pugna consistía en determinar cuál era el mecanismo u órgano de representación ciudadana para quienes se identifican como pueblos y barrios originarios dentro de demarcaciones definidas como Unidades Territoriales, conformadas en su mayoría por personas que no guardan una identidad colectiva diferenciada.

En ese entendido, se consideró que proceder a agruparlas de manera indistinta dentro de las demarcaciones territoriales ponía en riesgo la forma en que los pueblos y barrios originarios pueden ejercer de manera plena sus derechos de participación política pues serían invisibilizados por una notoria mayoría ciudadana. (Cfr. pp. 43-44)

La resolución hace énfasis en que el sentido del régimen constitucional en la materia es la integración de una verdadera representación ciudadana que vele por los intereses y preserve la cultura y forma de vida de los pueblos originarios.

De allí que imponer un mecanismo u órgano de representación y participación ciudadana hacia adentro de una unidad territorial en la que se ubica un pueblo originario trastoca tales intereses.

Dicho de otra manera, los actos emanados de los mecanismos de participación ciudadana previstos en la nueva ley como Comisiones (de Participación Comunitaria) dismi-

nuirían o eliminarían su vinculación y comprensión con respecto a los aspectos sociales y culturales más relevantes de los referidos pueblos y barrios, de manera que estos verían ampliada, no reducida, la distancia entre su agenda de demandas para la gestión pública territorial tanto en relación con el ámbito de gobierno de la Alcaldía respectiva como ante otros niveles y ámbitos de gobierno y administración.

Dado que tampoco es válido privar a la ciudadanía general de su derecho a participar en las nuevas Comisiones creadas por la LPC, en la resolución se estimó que la solución al problema planteado en el expediente no se podía limitar a la inaplicación de la normativa relacionada con las Comisiones ya que esta operación incidiría en el derecho de los ciudadanos que no forman parte de esos pueblos y barrios a participar en los términos previstos en la ley vigente.

Por tal razón, se consideró adecuado declarar únicamente la inaplicación de la fracción XXVI del artículo 2 de la LPC en la porción normativa “pueblos y barrios originarios”, de tal manera que en el enunciado se entendiera como Unidad Territorial a las Colonias y Unidades Habitaciones que establezca el Instituto Electoral.

De esta forma, las Comisiones seguirían vigentes para las demarcaciones que no comprendieran pueblos y barrios originarios garantizando la participación ciudadana de las personas no pertenecientes a estos.

A su vez, los pueblos y barrios originarios continuarían rigiendo su participación mediante el órgano representativo que se encuentra reconocido ante el Instituto Electoral, es decir, el Consejo del Pueblo. (Cfr. pp. 44-46).

En resumen, la resolución estimó que había que maximizar los derechos de los pueblos y comunidades originarias y atender el principio de progresividad --en el sentido de no regresividad-- de sus derechos colectivos, sin detrimento de los derechos de los ciudadanos de otras Unidades Territoriales.

La resolución fue contundente al impedir que se agravara a un segmento de los impugnantes que alegaba que cancelar la Convocatoria vulneraría el principio de certeza en los términos de su participación política.

Esto, apuntó la resolución, porque en rigor la que produjo la transgresión al principio participativo fue la propia Convocatoria.

Esta había sido emitida el 16 de noviembre de 2020 sin que se hubiera aprobado la Ley Reglamentaria de los artículos 57, 58 y 59 de la Constitución de la Ciudad de México.

A su vez, esta última fue publicada el 20 de diciembre de 2020 y regulaba las condiciones de la participación de los pueblos y comunidades originarios. A ella remitía, precisamente, el artículo octavo transitorio de la propia LPC en vigor desde 2019. (Cfr. p. 48)

De allí que en la sentencia se sostenga que los pueblos y comunidades debieron ser consultados antes de la emisión de la Convocatoria, ante lo cual no prevalecía la pretensión esgrimida en el sentido de que algunos impugnantes indígenas de los pueblos originarios de Xochimilco la habían aceptado de manera tácita.

En cuanto a la Consulta del presupuesto participativo, ese instrumento debía ser armonizado con el derecho de pueblos y comunidades a administrar directamente sus recursos fijando sus prioridades comunitarias.

El marco jurídico de esa prerrogativa de autoadministración y diferenciación cultural es muy claro en las normas constitucionales, convencionales y jurisprudenciales nacionales e interamericanas, para lo cual resulta esencial elegir a sus representantes conforme con sus propios procedimientos y ser consultados antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que les afecten. (Cfr. pp. 49 y sigs.)

En la resolución se enfatiza que los propios criterios de la Sala Superior, construidos y aplicados para casos de pue-

blos y comunidades indígenas de otras entidades federativas, son claramente aplicables a los pueblos y barrios originarios de la Ciudad de México. (pp. 53-54)

Uno de esos criterios radica en que no es posible garantizar el derecho al autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas sin que se concreten o materialicen derechos mínimos para la supervivencia, dignidad y bienestar de sus integrantes, además de que los derechos son interdependientes e indivisibles de modo que el autogobierno, la autoadministración y la participación política efectiva no tienen por qué escindirarse.

En ese entendido, la resolución ordenó al Instituto Electoral que se pusiera en contacto con las autoridades de las Unidades Territoriales correspondientes a los pueblos y barrios originarios, lo mismo que con las comunidades indígenas residentes.

Lo anterior con el objeto de determinar con base en las propias decisiones de éstas la priorización de los proyectos vinculables al segmento aplicable del presupuesto participativo, en la inteligencia de que su ejecución tendría que quedar reservada a sus propias autoridades tradicionales puesto que los ayuntamientos indígenas son autoridad conforme al artículo 115, fracción I, de la Constitución y están facultados para ejercer directamente los montos presupuestales que les correspondan.

Asimismo, el Instituto Electoral tendría que determinar cuáles son las autoridades tradicionales representativas en el marco del catálogo de pueblos y barrios originarios.

En consecuencia de tales razonamientos, la resolución resolvió, en esencia, inaplicar la fracción XXVI del artículo 2 de la LPC excluyendo de su enunciado a pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes, modificar la resolución impugnada y vincular al Instituto Electoral para los efectos mencionados en la propia sentencia.

Esta precisó tres efectos:

Primero: cancelar la elección de las Comisiones y la celebración de la Consulta, en sus dos modalidades –presencial y virtual– en las Unidades Territoriales correspondientes a los 48 pueblos y barrios originarios de la Ciudad de México; así como verificar, conforme al marco geográfico aprobado por el Instituto Electoral y a la información disponible y asequible, cuales son las autoridades tradicionales representativas en cada uno de ellos.

Segundo: contactar (no instrumentar la Consulta omitida previo a la Convocatoria, como ordenó la Sala Regional) a las autoridades tradicionales representativas de pueblos y barrios para que determinaran, dentro de los noventa días siguientes a la notificación de la sentencia al Instituto Electoral, los proyectos sobre servicios y obras en los que ejercería el recurso del Presupuesto Participativo correspondiente, lo que habría de comunicar a la Alcaldía respectiva.

Tercero: dejar sin efectos cualquier determinación e implementación de acciones opuestas a lo señalado.

Dado que se mantuvo la vigencia de la jornada cívica única programada para el inminente domingo 15 de marzo de 2020, se ordenó al Instituto Electoral publicar y difundir ampliamente la sentencia, incluso con criterios interculturales y mediante el uso de perifoneo en las unidades territoriales de pueblos y barrios originarios.

3. Reflexiones finales

Según puede advertirse, la sentencia de la Sala Superior propició un claro equilibrio entre principios y derechos.

Por una parte, ponderó los derechos de la ciudadanía mayoritaria --asentada en las unidades territoriales de la Ciudad de México conocidas como Colonias y Unidades Habitacionales-- a acudir a las urnas el 15 de marzo de 2020 y elegir candidatos a las Comisiones de Participación Comunitaria, así como lo relativo a la Consulta relativa a los presu-

puestos participativos, en relación con proyectos de obras y servicios que ya se venían concertando.

Por la otra, valoró el principio de autodeterminación y autogobierno de los barrios y pueblos originarios y comunidades indígenas residentes en aquella para que ejercieran sus derechos colectivos conforme con sus propios sistemas normativos internos, de tal forma que no se produjera una regresión al asimilarles y hasta hacerles invisibles dentro del formato previsto por la LPC, no así, por cierto, según se hizo notar en la sentencia y se ha resaltado en este trabajo, por la Constitución de la Ciudad de México, y mucho menos por la Constitución Federal y los Tratados Internacionales aplicables.

Cabe recordar que la pandemia por COVID-19 fue declarada oficialmente como tal por la Organización Mundial de la Salud el miércoles 11 de marzo de 2020; que el siguiente lunes 16 la Presidencia del TEPJF emitió el Acuerdo por el que se suspendían durante dos semanas las actividades no esenciales en este órgano jurisdiccional a efecto de evitar la propagación del virus, y que en las semanas subsecuentes la vida pública se vería afectada en todo el país bajo el régimen de emergencia sanitaria.

Procede hacer notar que las elecciones de las Comisiones y la Consulta para los presupuestos participativos se realizaron el domingo 15 de marzo, en términos de los efectos de la sentencia de Sala Superior.

Sin embargo, es importante mencionar que el viernes 24 de julio de 2020 el Congreso de la Ciudad de México aprobó modificar un artículo transitorio de la LPC y otro de la Ley del Presupuesto de Egresos para 2020 con el fin de transferir al año 2021 la ejecución de los proyectos ganadores en el ejercicio de Consulta realizado el 15 de marzo de 2020. Lo anterior, desde luego, debido a la imposibilidad real de implementarlos este año debido a la pandemia por Covid-19 (Expansión política, 2020).

En cualquier escenario, cabe poner en relieve que el principio de autodeterminación y autogobierno de los barrios y pueblos originarios y de las comunidades indígenas residentes en el conglomerado demográfico y urbano más grande del país han quedado salvaguardados por la justicia electoral.

Asimismo, procede subrayar que el objetivo de los mecanismos de democracia participativa, consistente en que las agendas de los ciudadanos y las minorías sean atendidas de manera efectiva por los gobiernos electos –según lo han reiterado voces autorizadas en la materia– fue acogido de manera puntual a través de los efectos previsibles de la resolución.

Lo anterior fue realizado mediante un ejercicio de ponderación de los principios y derechos fundamentales consagrados en la Constitución Federal, los Tratados Internacionales aprobados por el Estado Mexicano, y el orden jurídico especial de la Ciudad de México. Esta es una de las principales operaciones jurídicas propias de un tribunal constitucional que en el TEPJF nos esmeramos en honrar.

4. Fuentes de información

Ayala Sánchez, Alfonso, y José Ramón Hernández Polanco. 2014. “Los presupuestos participativos. Una estrategia de diálogo entre ciudadanos y autoridades”. En Ayala Sánchez, Alfonso. Coordinador. 2014. Nuevas avenidas de la democracia contemporánea. México, UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg. 2000. La mecánica del cambio político. Elecciones, partidos y reformas. México. Cal y Arena.

Bengoa, José. 2007. La emergencia indígena en América Latina. México. FCE. 2ª edición actualizada; y PNUD. 2010. Informe sobre Desarrollo Humano de los pueblos indígenas en México. El reto de la desigualdad de oportunidades. México. PNUD.

Cárdenas Gracia, Jaime. 2017. La Constitución de la Ciudad de México. Análisis crítico. México. Senado de la República/ Instituto Belisario Domínguez y UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas. p. 119.

Constitución Política de la Ciudad de México. 2017. CDMX. Disponible en internet. Consultada el 15 de agosto de 2020.

De la Mata Pizaña, Felipe. 2019. “La protección de los derechos políticos de los pueblos y comunidades indígenas en la jurisprudencia electoral”. En De la Mata Pizaña, Felipe, Mara Gómez Pérez y Nicolás Loza Otero. 2019. Coordinadores. Justicia electoral y derechos humanos. México. TEPJF. 2a edición, vol. 1. pp. 115-148.

De Sousa Santos, Boaventura. Coordinador. 2004. Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa. México. FCE.

De Sousa Santos, Boaventura. 2003. “Introducción. Para ampliar el canon democrático. En De Santos Souza, Boaventura. Coordinador. 2003 Ob.Cit. pp. 35-37.

Expansión política. CDMX: el Congreso avala que el Presupuesto Participativo 2020 se ejerza en 2021. Viernes 24 de julio 2020. Disponible en internet. Consultada el 18 de agosto de 2020.

Fuentes Barrera, Felipe Alfredo. 2019. "Derechos políticos de las comunidades indígenas". En: De la Mata Pizaña, Felipe, Mara Gómez Pérez y Nicolás Loza Otero. 2019. Coordinadores. Justicia electoral y derechos humanos. México. TEPJF. 2a edición, vol. 1. pp. 149-170.

Hungtington, Samuel P. 2014. La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX. Madrid. Paidós.

Gómez, Magdalena. Coordinadora. 1997. Derecho Indígena. México. Instituto Nacional Indigenista y Asociación Mexicana para las Naciones Unidas, A.C.

Kymlicka, Will. 1996. Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías. Barcelona. Paidós.

Lissidini, Alicia, Yanina Welp y Daniel Zovatto. Compiladores. 2014. Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas e IDEA Internacional. Disponible en internet. Consultado el 14 de agosto de 2020.

Nueva Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México. Instituto Electoral Ciudad de México. Disponible en internet. Consultada el 12 de agosto 2020. Acceso directo a través de <http://www.iecm.mx/wp-content/uploads/2019/09/InfografiaLPCCM.pdf>

Mariñez Navarro, Freddy. "Completar y complementar la democracia en la era de la digitalización. La poliarquía como contexto". En Democracia digital. El Colegio de Jalisco. Mayo 2017. Disponible en internet. Consultado el 14 de agosto de 2020.

Nieto Castillo, Santiago. 2005. Interpretación y argumentación jurídica en materia electoral. Una propuesta garantista. México. UNAM

Orozco Henríquez, J. Jesús. 2006. Justicia Electoral y garantismo jurídico. México. Porrúa.

Revelés Vázquez, Francisco. “Democracia participativa para el fortalecimiento de la representación política. La experiencia latinoamericana”. En Andamios. Vol 14, no. 35, México. Sep/Dic 2017. Disponible en internet. Consultado el 15 de agosto de 2020.

Sen, Amartya. “El valor universal de la democracia”. En Themis (47). Revista de Derecho. Disponible en internet. Consultado el 14 de agosto de 2020.

Sentencia SUP-REC-035-2020 y acumulados. Actor: Salvador Méndez Romero y otros. Autoridad responsable: Sala Regional de la Cuarta Circunscripción Plurinominal Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con sede en la Ciudad de México. Disponible en <http://portal/te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP-REC-035-2020-html>

Leobardo Loaiza Cervantes

Magistrado Presidente del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California. Doctorando en Derecho por la Universidad de Tijuana; con estudios de Maestría en Derecho Electoral por la Escuela Judicial Electoral y Especialista en Justicia Electoral por el Centro de Capacitación Judicial, ambos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¿WIKI-DEMOCRACIA EN MÉXICO?

1. Introducción 2. Democracia: representativa y directa 3. Mecanismos de participación ciudadana 4. Democracia electrónica 5. Conclusiones 6. Bibliografía

1 Introducción

En nuestros tiempos prácticamente todas las personas que vivimos en sociedad hemos incorporado, en mayor o menor medida, el uso de tecnologías digitales en una especie de mutación consentida del ser humano e interactuamos a través de ellas diariamente, cada vez para más cosas y para afrontar más fácilmente los problemas que se nos presentan y las aparentes necesidades que nos inventamos, lo que en todos los casos trasciende de alguna forma al Derecho.

Actualmente, cada vez más rápido las tecnologías digitales transforman la manera en que habitualmente nos desenvolvemos en sociedad, pues la incorporación de éstas a nuestra vida cotidiana se da en forma acelerada y en múltiples facetas, ya sea en cómo nos comunicamos, para realizar actos de comercio, como entretenimiento, herramienta de almacenamiento y acceso a la información, por señalar algunas.

Desde hace unos cuantos años, el uso del internet en la sociedad contemporánea vino a modificar radicalmente las estructuras informativas, comunicativas e interactivas tradicionales y dio origen a nuevos fenómenos de comunicación, relación, información y participación grupal, desencadenando procesos económicos, políticos y sociales no previstos (Esteinou, 2003).

En consideración de Julio Téllez Valdés (2010:10), precisamente la democracia es uno de los campos en que la revolución tecnológica ha impactado, como mecanismo de expresión de la voluntad ciudadana, convergiendo en el voto electrónico.

Máxime que en el mundo las políticas públicas relacionadas con el gobierno electrónico pretenden materializar el anhelo de participación ciudadana a través de lo que Téllez Valdés (ídem) define como el ágora en su versión electrónica.

De la misma manera, Javier Echeverría Ezponda afirma que las nuevas tecnologías de la información y la comunicación desempeñan un papel fundamental en la transformación de la actividad científico-tecnológica, así como de la vida social, y generan la construcción de un nuevo entorno de interrelación social, la construcción de un nuevo espacio social, el espacio electrónico, lo que denomina el tercer entorno, un nuevo espacio para las acciones sociales, incluida la participación social¹ (Echeverría 2003, 74-77).

En tanto, para Jacqueline Peschard (2018: 31 y 33), la ciudadanía es el protagonista de la esfera pública y su participación incrementa el potencial democrático de una nación

¹ Máxime que, con la situación de la pandemia causada por el virus denominado COVID-19, los integrantes de la sociedad mexicana han tenido la necesidad de interactuar con diversas plataformas digitales, las cuales, si bien muchas de éstas ya existían, la mayoría de los internautas no las conocían o no advirtieron su potencialidad. Un ejemplo de esta situación se dio por medio de las video-llamadas o video-conferencias.

justamente porque aumenta el compromiso de éste con valores democráticos tales como la idea de una sociedad atenta y vigilante de los actos del gobierno e interesada en hacerse oír por éste.

Por ello, es necesario señalar que el involucramiento de la ciudadanía, es la premisa fundamental de una cultura democrática que fomente la discusión de los problemas, el intercambio de opiniones, la agregación y articulación de demandas, es decir, las virtudes cívicas de asociación y participación (Peschard, 2018:33), y precisamente el uso de las tecnologías definitivamente abre atractivas áreas de oportunidad para la democracia.

Consideremos ahora que el concepto Wiki es un modelo de programación informática diseñado para elaborar una unidad de contenido mediante la inclusión participativa de numerosas personas con el propósito de lograr en el mayor grado posible su perfectibilidad, creando de esta forma una comunidad de usuarios que comparten contenidos acerca de un mismo tema o categoría.²

En este contexto, aplicar dicho concepto al modelo de democracia participativa mediante la inclusión de la ciudadanía a la instrumentación de la tecnología, es factible lograr en mayor grado posible una participación responsable, oportuna e informada de decisiones trascendentes para su comunidad.

Ante ello, la implementación del voto electrónico, tanto para la elección de representantes populares como para la toma de decisiones a través de modalidades de participación política en consultas populares, como el plebiscito

² Resulta inevitable referir el emblemático sitio electrónico *Wikipedia* -la definición del portal tiene su origen en la expresión hawaiana *wikiwiki* que significa rápido y de la palabra enciclopedia en inglés-, cuyos contenidos son generados con la concurrencia de los propios usuarios de la plataforma electrónica, con la finalidad es mantener la identidad del proyecto como enciclopedia y promover la calidad de los mismos.

y referéndum, debe garantizar que este sea universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible y, de manera adicional, asegurar la celeridad, seguridad, confiabilidad y certeza de los resultados (Téllez, 2010:11).

En todo caso, la aplicación del voto electrónico representa una oportunidad para abaratar la democracia en nuestro país e incentivar la participación ciudadana.

Lo anterior considerando que para la elección federal de 2021, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó en su Anteproyecto de Presupuesto un monto de \$8,168,910,742 (ocho mil ciento sesenta y ocho millones novecientos diez mil setecientos cuarenta y dos pesos 00/100 MN) para organizar el próximo proceso (INE_a); de los cuales \$342,050,638 (trescientos cuarenta y dos millones cincuenta mil seiscientos treinta y ocho pesos 00/100 MN) son para materiales electorales, mientras que para documentación electoral se consignaron \$155,409,490 (ciento cincuenta y cinco millones cuatrocientos nueve mil cuatrocientos noventa pesos 00/100 MN) (INE_b).

En ese sentido, el voto electrónico hace excusable diversa documentación y material para votar en urnas, como son las listas nominales de electores con fotografía de cada sección; la relación de los representantes de los partidos y de candidatos independientes registrados para la casilla; la relación de los representantes generales acreditados por cada partido político en el distrito; las boletas para cada elección, en número igual al de los electores que figuren en la lista nominal para cada casilla de la sección; las urnas para recibir la votación, una por cada elección de que se trate; las mamparas; el líquido indeleble; la documentación, formas aprobadas, útiles de escritorio y demás elementos necesarios; así como los diversos instructivos, entre otros.

Además, se disminuyen los altos gastos que se generan por concepto de integración de mesas directivas de casilla; se facilita el escrutinio de los votos al eliminar el error hu-

mano por lo que se reduciría la presentación de medios de impugnación de los resultados electorales ante los tribunales electorales.

También, tratándose de la implementación de la modalidad de voto electrónico a distancia se incentiva la participación ciudadana y facilita la votación al eliminar los traslados a las casillas,³ inhibiendo incluso, la movilización ilegal de electores, entre otras muchas ventajas.

No obstante, en todo caso el principal aspecto a vencer en la instrumentación e inserción del voto electrónico es la desconfianza en su emisión y los resultados que estos generen,⁴ pues como se anticipó debe garantizarse fehacientemente los principios del sufragio que disponen los artículos 41, párrafo tercero, fracción I, de la Constitución Federal, y 7, numeral 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

2 Democracia: representativa y directa

En México, la norma suprema de la nación concibe a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, pues además de ser una forma de gobierno,

³ El 6 por ciento de la población mexicana (aproximadamente 7.1 millones de personas) manifestó tener algún tipo de discapacidad (INEGI 2016). Las dificultades para caminar son el tipo de discapacidad más frecuente (64%), seguidas de las dificultades para ver incluso con el uso de lentes (58%), aprender, recordar o concentrarse (39%), escuchar incluso con aparato auditivo (34%), mover o usar los brazos o manos (33%), bañarse, vestirse o comer (24%), problemas emocionales o mentales (20%) y, finalmente, hablar o comunicarse (18%). Recuperado de <http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Ficha%20PcD%281%29.pdf> (Consultado el 4 de septiembre de 2020).

⁴ Recordemos el episodio de la denominada “caída del sistema” durante la elección presidencial de 1988 que desencadenó acusaciones de fraude electoral que minaron gravemente la confianza en las instituciones y el sistema electoral en México.

al disponer que el pueblo mexicano se constituirá en una República representativa, democrática, laica y federal -artículo 40- (CPEUM, 2017:190) la democracia también comprende un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo -artículo 3, fracción II, inciso a- (CPEUM, 2017:17).

Bien anota Alicia Lissidini (138-139) al señalar que si las Constituciones reducen la participación a la elección de los gobernantes, se supone una concepción mínima de democracia; si se incluyen mecanismos de acción colectiva que permitan no solo ejercer el control ciudadano sobre los representantes, sino también incorporar temas de la agenda pública, promover el debate y generar espacios institucionales donde se hagan oír las demandas ciudadanas, conlleva a una concepción de democracia más amplia.

De ahí que la democracia es más que una forma de gobierno, por lo que el uso y abuso desmesurado del concepto, muchas veces de manera simplista, sin mayor reparo de su potencial y del compromiso que implica la responsabilidad compartida de la ciudadanía, puede distorsionar el ideal que representa y ocultar las oportunidades que encierra su propia complejidad.

Precisamente porque en la democracia encontramos una capacidad dicotómica de la ciudadanía de *mandar-obe-
deciendo*, pues por un lado, cuando así lo diseña y dispone la soberanía popular, es posible que se tomen decisiones de manera directa y se vincule a la autoridad a través de mecanismos de participación y, por el otro, la misma ciudadanía se somete a las instituciones y representantes electos precisamente por ella, para asumir el poder público y ejercer las potestades administrativas y legislativas, e imponer su voluntad sobre los derechos, libertades o intereses de otros sujetos públicos o privados.

Llegados a este punto, una de las mejores formas de gobierno será aquella en que la soberanía resida en la comuni-

dad entera; aquella en la que cada ciudadano no sólo tiene voz en el ejercicio de dicha soberanía, sino que también, al menos ocasionalmente, participa y toma parte en las decisiones de gobierno (Mill, 2016:80).

En mi consideración, la democracia es un sistema político en el que esencialmente una sociedad compleja privilegia libertades básicas para integrar los poderes públicos a través de representantes que decidirán durante un tiempo, los asuntos públicos, mediante un conjunto de reglas previamente acordadas.

De manera que tratándose de democracia representativa el poder político procede del pueblo, pero no es ejercido por él, sino por sus representantes elegidos por medio del voto (Berlín, 1998:369), mientras que la democracia directa le permite a la ciudadanía involucrarse directamente en los asuntos públicos, discutiendo o debatiendo las decisiones que deben tomarse para el mejoramiento de la sociedad (Rodríguez: 50), de ahí que puede concebirse esencialmente como el involucramiento interactivo del pueblo en la toma de decisiones públicas.

Precisamente en el sistema de democracia directa la comunidad decide directamente, sin personeros ni intermediarios los asuntos públicos de su interés (Berlín, 1998:369).

Para Alicia Lissidini (2011:17) la democracia directa abarca un conjunto de mecanismos que implican fundamentalmente consultar a los individuos, quienes a través del voto pueden tan solo aprobar o rechazar una propuesta.

Además Lissidini (2015:125) enfatiza un punto relevante al afirmar que en un Estado democrático de derecho surge la necesidad de analizar no solo si un gobernante es electo democráticamente, sino también si gobierna democráticamente, de manera que es necesario determinar el grado en que un gobierno promueve el debate y la participación ciudadana.

3 Mecanismos de participación ciudadana

En consideración del politólogo Robert Alan Dahl (2009:15-19), cuando una sociedad tiende a tener un mayor derecho a participar en las elecciones y en el gobierno, y a aumentar las oportunidades para el debate y la discusión de los asuntos públicos, se estará en una escala de democracia que denomina “*poliarquía*,” la cual no es plena o perfecta, pero debe verse como “una especie de aproximación imperfecta al ideal.”

Además, Dahl advierte la necesidad de potenciar las capacidades de los ciudadanos para una mayor y cualificada implicación en la vida política, de manera que cambios derivados de la creciente internacionalización del escenario político, en la evaluación del impacto de las políticas, y con el crecimiento exponencial de la información disponible, requieren una transformación profunda del concepto de ciudadanía, en el que aprovechando las posibilidades que brindan las telecomunicaciones se debería avanzar en garantizar la información pública sobre la agenda; creación institucional de oportunidades de influencia accesible para los ciudadanos en la fijación de temas, e incentivar la participación en el debate político (Máiz, 16-17).

Por ello, en el propósito de aspirar a tener una sociedad participativa con un desarrollo democrático de tales alcances se requiere, predominantemente que la comunidad tenga la aptitud de incidir en los asuntos que le interesan, precisamente para definir sus prioridades mediante la participación plena de quien goza de la calidad de ciudadano.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que ordinariamente, en modelos de democracia representativa, los procesos comiciales constituyen ejercicios cíclicos exclusivamente para el nombramiento de los representantes de elección popular, donde la ciudadanía únicamente elegirá a los servido-

res públicos que decidirán por ella los asuntos de particular relevancia pública.

Dichos servidores públicos arribarán al poder a partir de la política, oficio que debe ser honorable cuando se practica con valores y propósitos legítimos, además de necesario para moderar intereses de una sociedad que debe construir gobernabilidad y condiciones de desarrollo, pero en México la reputación de la política, y de quienes la representan, en particular los representantes de elección popular, pasan por uno de los peores momentos en la opinión de la colectividad.

En efecto, conforme al ranking de confianza en instituciones realizado anualmente por “Consulta Mitofsky” en el periodo de 2008 a 2019, la calificación promedio de instituciones⁵ en nuestro país muestra un descenso sistemático de la credibilidad de los mexicanos en organizaciones fundamentales del estado y sociedad: 6.9 (2008), 7.0 (2009), 6.9 (2010), 6.7 (2011), 6.7 (2012), 6.6 (2013), 6.4 (2014), 6.2 (2015), 5.9 (2016), 5.9 (2017), 6.2 (2018) y 6.4 (2019) (Mitofsky, 2019).

Es relevante que los partidos políticos y diputados se encuentran en las últimas posiciones con 5.4 y 5.3, respectivamente (Mitofsky, 2019).

Asimismo, en encuesta nacional realizada por la empresa “Parametría” se advierte una insatisfacción con el funcionamiento de las instituciones y expectativas no cumplidas, donde la peor calificación la tienen los partidos políticos, pues el 19% de los ciudadanos manifestó tener poco o nada de confianza en la institución que se aprecia ser de interés público y que posee como fin constitucional precisamente promover la participación del pueblo en la vida democrática,

⁵ Universidades, iglesia, ejército, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, estaciones de radio, medios de comunicación, empresarios, Instituto Nacional Electoral, bancos, cadenas de televisión, Suprema Corte de Justicia de la Nación, senadores, presidencia, policía, diputados, sindicatos y partidos políticos.

contribuir a la integración de los órganos de representación política y hacer posible el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder público (Parimetría, 2015).

De manera que, derivado de fenómenos multifactoriales tales como la corrupción, impunidad, demagogia y en buena medida por la forma en que se toman las decisiones públicas, -así como por los controvertidos resultados que se obtienen de las autoridades al enfrentar los problemas de la sociedad-, se demerita la cultura democrática y particularmente desestimula la participación ciudadana, cuando precisamente a través del ciudadano activo se debe incentivar la transformación social y erigirse en el *motor* o vía para lograrlo.

De ahí que, resulta conveniente explorar alternativas para proponer mecanismos que contribuyan a fomentar la participación de los electores en la decisión de asuntos administrativos de trascendencia para el Estado, sin que esto implique el desplazamiento o confrontación con la democracia representativa, sino un esfuerzo por incentivar el involucramiento del ciudadano para que, de manera complementaria, los mecanismos de democracia directa funcionen de manera armoniosa con la democracia representativa, particularmente a través de las potencialidades de la tecnología.

Lo anterior porque tales medidas no implican excluir la elección de los representantes que integrarán los poderes públicos, sino cohabitar en una siguiente fase o escala en el desarrollo democrático de la sociedad, mediante un modelo que facilite a la ciudadanía determinar por ella misma el destino de las decisiones que le afectarán, y que constituya la conformación de una auténtica ciudadanía-mandante para las autoridades públicas.

Bien advierte Yanina Welp (2016:1) cuando anota que, los mecanismos de democracia directa pueden destinarse a fortalecer la democracia representativa, “si y sólo si”, -enfa-

tizaría a su comentario-, “permiten incrementar la capacidad de respuesta del sistema, contribuyendo a su legitimación.”

Es precisamente a partir de ello que encontramos el valor agregado de estas opciones, pues ante el hartazgo y frustración del ciudadano para quienes gobiernan, la sociedad recurre, en el mejor de los casos a la vía electoral para emitir su sufragio y ejercer su capacidad de rechazo, en su propósito de sustituir a gobernantes para ungir a aquellos con posiciones y visiones diametralmente opuestas al gobierno, incluso algunas potencialmente perjudiciales para ellos mismos.

En otras ocasiones la participación ciudadana toma otros derroteros, tales como la autodefensa de sus comunidades ante la inseguridad, la resistencia civil pacífica, manifestaciones estudiantiles, toma de instalaciones públicas y bloqueos carreteros, entre múltiples y diversas expresiones de descontento popular, por lo que resulta conveniente generar las condiciones para que las inconformidades encuentren cauces institucionales que impulsen una sociedad activa y deliberativa de las decisiones que les afectan.

Por ello los mecanismos de participación ciudadana son concebidos como herramientas semidirectas útiles para incorporarse en las democracias representativas, para permitir a la ciudadanía participar en la elaboración y adopción de decisiones públicas a partir de la combinación de elementos propios de la democracia directa e indirecta (Eberhardt, 2015:101).

No obstante, la experiencia en algunos países muestra que la simple y llana introducción de mecanismos de participación no cambiará las preferencias y percepciones ciudadanas sobre el funcionamiento del sistema político y no promoverá una mayor participación e involucramiento en los asuntos públicos (Welp, 2016:18).

Por lo anterior, habrá de impulsarse un modelo de cultura política democrática, que subraye el aspecto participativo

y de involucramiento racional en la toma de decisiones (Peschard, 2018:39), en donde el uso razonable de ejercicios alternos a la elección de representantes, específicamente los mecanismos institucionalizados como la consulta popular, referéndum y plebiscito, -mediante consultas no necesariamente concurrentes con la jornada electoral y a través de dispositivos tecnológicos-, que pueden contribuir a elevar la participación y a incentivar el aprendizaje de cómo participar en la adopción de decisiones relevantes en comunidad.

Un ejemplo de ello, consiste en el hecho de que en 2017 el Instituto Nacional Electoral diseñó una aplicación móvil, un portal web y una plataforma de gestión en el que se pudieron captar, registrar y validar los apoyos ciudadanos recibidos a favor de la ciudadanía que aspiraba a una candidatura independiente; entonces, de la misma forma, con el uso de la tecnología, un organismo público electoral podría implementar programas que tengan la finalidad el recabar el apoyo mínimo necesario para iniciar un mecanismo de participación ciudadana.

4 Democracia electrónica

Para Téllez Valdés (2010:10) en la e-democracia o democracia electrónica la toma de decisiones se facilita, y en su consideración la instrumentación del voto electrónico⁶ como una tendencia mundial es irreversible, además de que con ello se concreta el interés de ampliar la participación ciudadana a partir del elemento central que es la tecnología basada en la informática.

⁶ El voto electrónico tiene múltiples denominaciones, sin embargo, ésta ha sido la acepción más empleada, Téllez Valdés advierte que han sido aproximadamente 15 e identifica 11 de ellas: voto electrónico, voto informático, voto informatizado, voto telemático, tecnovoto, e-vote, e-poll, televoting, electrovoto, televote y voto automatizado.

Así nos lo demuestran los hechos de nuestra vida cotidiana, por ello es indiscutible que hacia allá transitamos, el punto es cómo se instrumentará y bajo qué condiciones se llevará a cabo dicha migración la cual debe ser sucesiva, gradual, ensayada, pero cierta y sin la menor duda.

Justamente al identificar las nuevas modalidades de participación ciudadana, Echeverría Ezponda (2003:75) integra el sistema con ocho tecnologías: el teléfono, la radio, la televisión, las redes telemáticas tipo internet, las redes bancarias de dinero electrónico, las tecnologías multimedia, los videojuegos y la realidad virtual.

Dichas tecnologías han propiciado una transformación acelerada de la forma en que las personas interactúan en sociedad pues impulsan una participación ciudadana inmediata y muchas de ellas prácticamente de bajo costo.

Sin embargo, la implementación de nuevas tecnologías para elecciones de representantes y en mecanismos de participación ciudadana debe estimar las condiciones específicas, los riesgos, costos y beneficios, así como, otros factores como la difusión y sociabilización, tanto a nivel de los funcionarios de los órganos electorales, partidos políticos como a nivel de la ciudadanía (OEA, 2014).

En 2001 los gobiernos de la Organización de los Estados Americanos establecieron un plan de acción a efecto de fortalecer la democracia representativa, intercambiando prácticas y tecnologías óptimas para incrementar la participación de la ciudadanía en los procesos electorales, de manera que se fortalezcan los mecanismos electorales, utilizando tecnologías de información y comunicación, cuando sea posible, sin que esto implique la exclusión de los ejercicios de participación ciudadana institucionalizados.

En este contexto, según datos de 2019 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en México el uso de las tecnologías va en aumento: 80.6 millones de personas utilizan internet, lo que revela un aumento de 4.3 puntos

porcentuales respecto de la registrada en 2018 (65.8%). Las principales actividades de los usuarios de Internet en 2019 correspondieron a entretenimiento (91.5%), obtención de información (90.7%) y comunicarse (90.6 por ciento).

Asimismo, respecto a la telefonía celular, 86.5 millones utilizan un teléfono inteligente o *smarthphone*, lo que representa el 75.1% de la población de seis años o más y un incremento de 3.6 puntos porcentuales respecto de 2015. Esto es, nueve de cada diez usuarios de teléfono celular disponen de un celular inteligente (*smartphone*), lo que implica que la proporción de usuarios que sólo dispusieron de un celular inteligente tuvo un crecimiento de 23 puntos porcentuales entre 2015 y 2019 (65.1 contra 88.1%, respectivamente).

Sin embargo también se advierte que el análisis geográfico señala que el uso del internet es un fenómeno predominantemente urbano, pues el 76.6% del total de la población urbana son usuarios del servicio, en tanto que en zona rurales sólo es de 47.7% de la población (INEGI, 2020).

Debe precisarse también que según los resultados de la “Quinta Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas ENCUP 2012”, el 77.73% de los mexicanos está de acuerdo que los problemas de la sociedad deben ser resueltos con la participación de la sociedad y del gobierno, mientras que el 80.69% estima que el gobierno debería someter a votación de la ciudadanía las decisiones importantes (ENCUP, 2012).

Asimismo, según datos de 2014 contenidos en el “Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México”, el 71% de la población considera que no tiene influencia acerca de lo que hace el gobierno. Adicionalmente, el 19% de los mexicanos concibe a la democracia como un sistema donde todos colaboran, pero el 50% es de la idea que es donde muchos participan y pocos ganan (INE_c:29).

De ahí que resulte de la mayor trascendencia identificar la situación en que se encuentra la democracia indirecta y

ponderar la instrumentación efectiva de mecanismos de democracia directa que faciliten que los electores determinen el destino de las decisiones que les afectaran, y con ello revertir la escasa participación en las urnas, contribuir a la legitimidad de las autoridades, así como elevar el debate político y el intercambio de argumentos en la toma de decisiones.

Precisamente desde la quiebra del “consenso del bienestar” que predominó en los países industrializados hasta finales de los años setenta del siglo pasado, Anthony Giddens recomienda que, -sin que se sustituya a los mecanismos de voto-, el gobierno restablezca un contacto más directo con la ciudadanía, y éstos con aquel, mediante los “experimentos de democracia”- democracia local directa-, tales como el referendo electrónico, jurados ciudadanos y otros mecanismos de participación ciudadana (Giddens, 1999:92).

Considerando que las tecnologías de la información y la comunicación son asequibles a la mayoría de la ciudadanía en nuestro país, pues tienen acceso a internet en gran proporción, el objetivo debe orientarse al desarrollo e instrumentación de la tecnología necesaria para que los votantes puedan sufragar utilizando cualquier dispositivo con conexión a internet, ya sean desktops, laptops, tabletas o celulares.

Mediante dichos dispositivos los electores pueden emitir su voto desde cualquier ubicación, garantizando fehacientemente los principios constitucionales y legales para sufragar, en todo caso, salvaguardándose siempre el derecho de aquellos en condiciones vulnerables a los que se debe garantizar su derecho a decidir, en centros de votación electrónica o excepcionalmente a través de la urna ordinaria.

Para ello, se debe recurrir a tecnología que soporte métodos de autenticación, que permitan solo a los votantes autorizados acceder al sistema y emitir su voto de manera exitosa; proveer de un cifrado de extremo a extremo, firmas digitales y una transmisión que ofrezca plenas garantías de

que los votos no pueden ser interceptados, leídos o alterados, manteniendo así la privacidad y el anonimato absoluto del elector; proteger la seguridad del voto a partir de procesos que prevengan una posible alteración de los votos y fraude; y ofrecer transparencia y oportunidad de verificar la información por encima de los modelos tradicionales basados en documentos (Smartmatic_a).

Actualmente en el mercado existe la tecnología (Smartmatic_b) que ofrece procesos tales como el siguiente:

1. El elector necesita una computadora, laptop, tableta o teléfono inteligente con acceso a internet y correr la aplicación de votación oficial.
2. El elector ingresa a la aplicación, se autentica mediante una identificación y un PIN único. Después de hacerlo, el elector puede emitir su voto.
3. Para proteger la integridad del voto, la aplicación automáticamente cifra y firma digitalmente el voto en el dispositivo del elector, empleando técnicas avanzadas de cifrado.

El voto es enviado a través de un canal cifrado al servidor seguro de votación.

El elector recibe un recibo único de su voto, el cual puede ser usado luego para verificarlo a través de una aplicación para teléfonos inteligentes y un boletín de resultados público.

4. Al cierre de la elección, los votos cifrados son sometidos a un proceso criptográfico de mezcla, el cual altera su orden digitalmente para que nadie salvo el elector pueda saber por quién votó.
5. Finalmente, los votos son descifrados y contados únicamente en la presencia de la autoridad electoral, la cual necesita reunirse para crear la clave de descifrado. De este modo, ningún individuo tiene acceso exclusivo a los votos descifrados, y no pueden filtrarse resultados preliminares.

Precisamente, en el propósito de descubrir ideas y proyectos para desarrollar iniciativas que mejoren la información a los votantes, la participación ciudadana y agilicen el proceso de votación mediante el uso de la tecnología móvil (Gonzalo), así como abordar los desafíos de la era digital, diversas instituciones tanto públicas como privadas en el mundo promueven la investigación sobre el impacto de la tecnología en la democracia representativa,⁷ que incluye el estudio de las formas en que la comunicación digital está alterando los mecanismos de nuestra democracia y proporcionar recomendaciones para afrontarla (Gill, 2019).

5 Conclusiones

Hoy en día, nos enfrentamos ante una de las mayores crisis de salud de la época contemporánea, el Covid-19 puso a prueba la capacidad de resiliencia social, que en palabras de Norman Garnezy (1991: 459) se traduce en la “capacidad para recuperarse y mantener una conducta adaptativa después del abandono o la incapacidad inicial al iniciarse un evento estresante”.

Esta capacidad de adaptación y recuperación no solo fue de carácter social, se extendió también a los medios digitales, propició un fortalecimiento tecnológico óptimo para generar un cambio social en lo que se refiere a los mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones.

Ello nos conduce a considerar que esta circunstancia extraordinaria pueda ser la apertura para que la ciudadanía se familiarice y utilice los medios electrónicos como una forma de ejercer sus derechos políticos electorales y gene-

⁷ Tan sólo en 2019, John S. and James L. Knight Foundation, en Estados Unidos, realizó una inversión de 50 millones de dólares para apoyar la creación de centros de investigación interdisciplinarios, y de iniciativas y proyectos de investigación existentes, relativos al impacto de la tecnología en regímenes democráticos.

re una transición de una modalidad “normal” de realizar las elecciones a un modalidad “electrónica”, lo que implicaría desarrollar sitios web y aplicaciones móviles oficiales.

Guiza de ello, es el Acuerdo General 7/2020, de la Sala Superior del Tribunal Electoral del poder Judicial de la Federación, por el que se aprueba el juicio en línea en materia electoral para la interposición de todos los medios de impugnación.

Nos encontramos en un momento histórico, empezamos a reconocer la pertinencia del uso efectivo de las tecnologías digitales, día a día se instrumentan mecanismos para poner a disposición de los ciudadanos no solo servicios, documentos e información pública, sino el acceso inmediato de las instancias jurisdiccionales.

Sin duda, el contexto actual será determinante para encaminar la evolución en el uso de las tecnologías digitales no solo en la democracia nacional, sino en todos los aspectos de nuestro entorno social.

Además, a partir de la condición de desprestigio en que se encuentra la democracia representativa, resulta conveniente la instrumentación efectiva de mecanismos de democracia directa como son las consultas, plebiscitos o referéndums, para que la ciudadanía participe en la decisión de asuntos administrativos de trascendencia para la comunidad, y se disminuya la escasa participación en las urnas, se incentive la legitimidad de las autoridades, se eleve el debate político y el intercambio de argumentos, través de las oportunidades que ofrece la tecnología.

Esto es así, pues es evidente que la tecnología ya es parte de nuestra vida cotidiana y en muchos casos ha venido a facilitar diversas necesidades de las personas, tan sólo en materia de comunicación el uso de las redes sociales ha generado un nuevo entorno de interrelación social y política.

No hay que perder de vista que el voto por internet es una realidad en algunos países y a nivel estatal es utilizado

desde hace algunos años, superando desafíos y evolucionando con rapidez para proveer de estándares que lo hagan seguro, confiable y atractivo en la relación costo-beneficio.

En nuestro país se advierten altos costos en la organización y celebración de elecciones mediante urnas, así como la nula realización de ejercicios de mecanismos de participación ciudadana, por lo que, tomando en cuenta que el internet y particularmente los dispositivos celulares son asequible a la mayoría de la ciudadanía, es conveniente introducir proyectos de mejoras tecnológicas que incentiven la participación en la toma de decisiones y abaraten la democracia mediante el voto electrónico a distancia.

Incluso, esta tecnología permite una mayor rapidez para votar, precisión y oportunidad en los resultados, ahorro potencial de horas de trabajo en las mesas de casilla, comodidad al evitar traslados a las casillas, lo que facilita la votación de personas en tránsito, con discapacidades o limitaciones físicas para trasladarse, así como una clara disminución de las impugnaciones ante tribunales por eliminarse prácticamente el error humano en el llenado de la documentación, entre otros.

Finalmente, no podemos dejar de reconocer que existen amenazas que inciden en los procesos electorales a partir de la tecnología que se deben afrontar, pues para una considerable cantidad de personas la operación del sistema puede parecer poco comprensible, la posibilidad de manipulación de los resultados y fraude debe reducirse a través de mecanismos de seguridad que lo hagan auditable, protegiendo en todo momento la secrecía del elector, en general se debe dar respuesta a lo que pareciera ser su mayor enemigo: la desconfianza.

6 Bibliografía

Berlín Valenzuela Francisco (1998) “Diccionario Universal de Términos Parlamentarios,” Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México.

CPEUM. (2017) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y con jurisprudencia, Porrúa Print, México

Dahl Robert (2009) “La Poliarquía. Participación y oposición.” Tecnos, Madrid.

Debate. (2018) “Suma INE 177 mdp a papelería electoral.” Agencia Reforma. 15 de mayo de 2018. Recuperado de <https://www.debate.com.mx/politica/ine-mexico-politica-boletas-electorales-millones-amlo-meade-anaya-bronco-zavala-20180515-0264.html> (Consultado el 23 de enero de 2020).

ENCUP. Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas. Recuperado de <http://www.encup.gob.mx/work/models/Encup/Resource/69/1/images/Resultados-Quinta-ENCUP-2012.pdf>. (Consultado el 4 de septiembre de 2020).

Eberhardt, María Laura, (2015) “Democracias representativas en crisis. Democracia participativa y mecanismos de participación ciudadana como opción.” Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades 17, No. 33, p. 83-106. Localizable en <http://institucional.us.es/revistas/Araucaria/A%C3%B1o%2017%20%20N%C2%BA%2033%20%202015/Democracias%20representativas%20en%20crisis.pdf> (Consultado el 26 de noviembre de 2019).

Echeverría Ezponda Javier. (2003) *Tecnociencias de la información y participación ciudadana*. ISEGORIA/28. Disponible en <http://isegoria.revistas.csic.es/index.php/isegoria/article/view/507/507> (Consultado el 15 de septiembre de 2017).

Esteinou Madrid Javier. (2003). "La Revolución del Ciberespacio y la Transformación de la Sociedad de Principios del Siglo XXI." *Revista Razón y palabra*. Número 36. Diciembre de 2003- Enero 2004. Recuperado de <http://www.razonypalabra.org.mx/anteriores/n36/jesteinou.html> (Consultado 28 de enero)

Garnezy, N. (1991). Resilience in children's adaptation to negative life events and stressed environments. *Pediatric Annals*, 20, 459-466.

Giddens Anthony (1999), "La tercera vía, La renovación de la socialdemocracia", Taurus, Madrid.

Gill Sam. (2019) "Strengthening democracy in the digital age: knight's \$50 million investment in a new field of research" 22 de julio de 2019. Recuperado de <https://knightfoundation.org/articles/strengthening-democracy-digital-age-knight-fifty-million-new-field-of-research/> (Consultado el 23 de enero de 2020).

Gonzalo Paula "Vote By Smartphone: Teléfonos Móviles Para Dinamizar El Voto." Recuperado de <https://www.periodismociudadano.com/vote-by-smartphone-telefonos-moviles-para-dinamizar-el-voto/>

INE_a. Instituto Nacional Electoral Recuperado de <https://centralectoral.ine.mx/2020/08/26/aprueba-consejo-ge->

neral-anteproyecto-presupuesto-2021/ (Consultado el 4 de enero de 2020).

INE_b. Instituto Nacional Electoral. Recuperado de file:///C:/Users/Andres%20Garcia/Downloads/CGex202008-26-ap-16-a.pdf (Consultado el 4 de enero de 2020).

INE_c. Instituto Nacional Electoral. Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023 Recuperado de <https://portalantetrior.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-Varios/2016/ENCCIVICA-14-10-2016.pdf> (Consultado el 23 de enero de 2020).

INEGI. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Recuperado de https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/OtrTemEcon/ENDU-TIH_2019.pdf (Consultado el 4 de septiembre de 2020).

Lissidini Alicia (2011) “Democracia directa en Latinoamérica: Entre la delegación y la participación”, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO, Buenos Aires.

Lissidini Alicia. (2015). “Democracia directa en América latina: avances, contradicciones y desafíos” en Democracia participativa e Izquierdas, recuperado en https://www.academia.edu/login?post_login_redirect_url=https%3A%2F%2Fwww.academia.edu%2Ft%2FcLGF2-NxjoYGh-xeruv%2Fresource%2Fwork%2F19301228%2FDemocracia_participativa_e_izquierdas_-_Logros_contradicciones_y_desaf%C3%A0s%3Fauto%3Ddownload (Consultado el 29 de diciembre de 2019).

Máiz Ramón. “Democracia y poliarquía en Robert A. Dahl.” Recuperado en <http://webspersoais.usc.es/export9/sites/>

persoais/persoais/ramon.maiz/descargas/Artigo_35.pdf (Consultado el 22 de enero de 2020) p. 16-17.

Mill Stuart John (2016) “Consideraciones sobre el gobierno representativo”, Alianza Editorial, España.

Mitofsky. Encuesta Nacional en Viviendas elaborado por Consulta Mitofsky, Ranking Mitofsky en México: confianza en instituciones 2019. Recuperado de <http://www.consulta.mx/index.php/encuestas-e-investigaciones/item/1309-mexico-confianza-en-instituciones-2019> (consultado el 17 de enero de 2020).

OEA (2014) Organización de Estados Americanos “Tecnologías aplicadas al ciclo electoral.” Secretaría de Asuntos Políticos (SAP). Departamento para la Cooperación y Observación Electoral. Recuperado en https://www.oas.org/es/sap/docs/deco/Tecnologias_s.pdf. (Consultado el 22 de enero de 2020).

OEA (2001) Organización de los Estados Americanos. Tercera Cumbre de las Américas. Declaración de la ciudad de Quebec, 22 de abril de 2001. Recuperado en http://www.oas.org/xxxivga/spanish/reference_docs/cumbreamericasquebec_planaccion.pdf (Consultado el 22 de enero de 2020).

Parametría (2015). Encuesta Nacional en Vivienda realizada por Parametría de julio y agosto de 2015. Recuperado de http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?hcp=4815%20 (consultado el 22 de septiembre de 2020).

Peschard Jacqueline (2018) “La cultura política democrática.” Instituto Nacional Electoral. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Número 2.

Quinta Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas ENCUP 2012, Secretaría de Gobernación, realizada del 17 al 28 de agosto de 2012 por Ipsos Bimsa. Recuperado de <http://www.encup.gob.mx/work/models/Encup/Resource/69/1/images/Resultados-Quinta-ENCUP-2012.pdf> (Consultado el 8 de agosto de 2017).

Rodríguez Burgos Karla “Democracia y tipos de democracia,” recuperado en <http://eprints.uanl.mx/8477/1/Documento2.pdf> (consultado el 14 de enero de 2020).

Smartmatic_a. Recuperado de <https://www.smartmatic.com/es/elecciones/online-voting/tivi/> (Consultado el 26 de enero de 2020).

Smartmatic_b. Recuperado de https://www.smartmatic.com/fileadmin/user_upload/TIVI_HojadeDatos.pdf (Consultado el 26 de enero de 2020).

Téllez Valdés Julio. (2010). “El voto electrónico.” Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Serie Temas Selectos de Derecho Electoral. México. p. 11. Recuperado de https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/14_voto.pdf (Consultado el 14 de enero de 2020).

Welp Yanina. (2016). “El referéndum ante la crisis de legitimidad: ¿solución o síntoma del problema? Un análisis de América del sur en el siglo XXI”. Zentrum für Demokratie Aarau. Universidad de Zurich. Recuperado de https://www.academia.edu/11854251/El_refer%C3%A9ndum_ante_la_crisis_de_legitimidad_soluci%C3%B3n_o_s%C3%ADntoma_del_problema_Un_an%C3%A1lisis_de_Am%C3%A9rica_del_Sur_en_el_siglo_XXI (Consultado el 26 de enero de 2020).

María Luisa Oviedo Quezada

Magistrada Presidenta del Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo. Maestra en Derecho Civil y Procesal Civil y, con estudios en Maestría en Derecho Electoral por la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ESTADO DE HIDALGO

1. Introducción 2. La participación ciudadana como derecho humano 3. Antecedentes legislativos relevantes para la implementación de mecanismos de participación ciudadana 4. Mecanismos de participación ciudadana 5. Conclusión 6. Bibliografía

1. Introducción

De acuerdo con la Constitución Política del Estado de Hidalgo (CPEH, art. 25, 2019), la Entidad al seguir el sistema federal adopta la forma de Gobierno republicano, democrático, laico, representativo y popular; identificando a la democracia como aquella en donde la ciudadanía participa en la toma de decisiones y representativa porque el pueblo ejerce su poder de manera inmediata a través de sus representantes.

La democracia representativa surge por la imposibilidad de reunir a la sociedad en su conjunto para la toma de decisiones, por ello, mediante sufragio directo, universal y secreto se elige a un determinado número de representantes federales, estatales y municipales, quienes tienen la facultad

para tomar decisiones e impulsar acuerdos de carácter público (CPEUM, arts 41 y 116, 2020).

De esta forma, se reconoce el derecho político de votar y ser votado, sin embargo, con la finalidad de concretar el ejercicio de la participación democrática se instituyeron en el marco normativo de la Entidad las figuras de iniciativa ciudadana, consulta popular y audiencia pública, como instrumentos que buscan mantener un dialogo abierto y transparente con la ciudadanía hidalguense.

Sin embargo, desde su reconocimiento hasta el día de hoy, es necesario analizar su eficiencia y los aspectos que pueden mejorar para fortalecer la gobernabilidad del Estado partiendo de la creación de lazos solidos entre el gobierno y los ciudadanos.

2. La participación ciudadana como derecho humano

Con la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011 (Decreto, 2011) el sistema jurídico mexicano tiene una enorme transformación al establecer que las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales y que todas las autoridades en el ámbito de su competencia tienen el deber de promover, respetar, proteger y garantizar.

La participación ciudadana como derecho humano es una figura descrita en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP, art.25, inc. a,1966) y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH, art. 23.1, inc. a, 1969) como el derecho de todos los ciudadanos de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.

Si bien los partidos políticos tienen como finalidad promover la participación del pueblo en la vida democrática (CPEH, art. 24, frac. I, 2019), la Constitución Política local contempla la facultad del Ejecutivo para establecer proce-

dimientos de participación y consultas populares en lo que respecta al sistema estatal de planeación democrática y los criterios para la formulación e instrumentación del Plan y Programas estatales de Desarrollo (CPEH, art. 87, 2019).

Por ello, la Unidad de Planeación y Prospectiva, en coordinación con otras secretarías, organismos e institutos, como una de las autoridades encargadas de promover, respetar, proteger y garantizar la participación ciudadana como derecho humano, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad (CPEUM, art.1, 2020) publicó en un comunicado social, que para la actualización del Plan Estatal de Desarrollo de Hidalgo 2016-2022 se recogieron 35 mil 855 propuestas, colocándose con este porcentaje en el segundo Estado con mayor participación ciudadana en el país, ubicándose sólo por detrás de San Luis Potosí, con 58 mil propuestas (Comunicación Social, s.f.).

Este ejercicio reconoce la importancia de fortalecer la participación ciudadana como un derecho humano, el cual requiere ser constante para que todos los sectores de la población contribuyan a delinear un mejor futuro para Hidalgo.

Aunado a lo anterior, en la Entidad, la participación ciudadana va más allá de lo que respecta al sistema estatal de planeación democrática o de los criterios para la formulación e instrumentación del Plan y Programas estatales de Desarrollo, ya que la Constitución Política contempla que “Toda persona tiene el derecho humano a la participación ciudadana en los asuntos públicos del Estado y los municipios” (CPEH, art. 5, 2019), así mismo, señala que la ley establecerá los mecanismos específicos para la participación ciudadana; por tal motivo, en el año 2014 se publicó en el Periódico Oficial del Estado, la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Hidalgo (Decreto 406, 2015), en adelante LPCEH y una reforma a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Hidalgo (Decreto 407, 2015), en adelante LO-

PLEH, para regular las figuras de iniciativa ciudadana, consulta popular y audiencia pública como instrumentos que tienen como fin primordial promover dicha participación.

3. Antecedentes legislativos relevantes para la implementación de mecanismos de participación ciudadana

El 9 de agosto de 2012, después de un largo proceso legislativo, con la intención de fortalecer la democracia participativa y permitir que las y los ciudadanos intervengan en la discusión de temas de relevancia nacional, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que se reforman y adicionan disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política” (Decreto, 2012), mediante el cual se reconoce como derecho de los ciudadanos votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional e iniciar leyes en los términos y con los requisitos que señale la Constitución.

Como consecuencia, la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, aprobó la Minuta “que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado” (Decreto 204, 2014), mediante la cual contempló además de la figura de candidaturas independientes como una forma de acceso a los ciudadanos sin partido para competir en procesos comiciales, el derecho de los ciudadanos a iniciar Leyes y Decretos señalando en el artículo 47, fracción VI, que corresponde a un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores.

Posteriormente, el 16 de febrero de 2015 se publicó en el Periódico Oficial del Estado el “Decreto que reforma la fracción VI del artículo 124 y adiciona los artículos 127 Bis y 128 Bis, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Hidalgo” (Decreto 407, 2015), mediante la cual se reguló la iniciativa ciudadana, contemplando los requisitos que de-

bería de reunir, el proceso para su ingreso ante el Congreso del Estado y el procedimiento que seguiría para su estudio y análisis, estipulando en la exposición de motivos, que esta forma de participación ciudadana se apegó a los principios que defiende la Declaración Universal de los Derechos Humanos, específicamente lo señalado en el artículo 21 (DUDH, 1948).

Así mismo, en el Periódico Oficial de la fecha antes referida, se publicó el “Decreto que contiene la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Hidalgo” (Decreto 406, 2015), señalando en la exposición de motivos que el ordenamiento se apegó a lo establecido en el Eje 5. Gobierno Moderno, Eficiente y Municipalista del Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016 del Estado de Hidalgo, el cual tuvo en su momento el compromiso de “empoderar a la sociedad, a través de la introducción de mecanismos institucionales de orientación redistributiva, que aseguren a los agentes sociales facultades suficientes y preponderantes en la toma de las decisiones relevantes para el destino de la Entidad” (PED 2011-2016, 2011), de esta forma, se contempló por primera vez dentro del orden jurídico estatal una ley específica para salvaguardar el derecho a la participación ciudadana.

Posteriormente en el ámbito federal, el 20 de diciembre de 2019, se publicó en el Diario Oficial de la Federación 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” (Decreto, 2019), que garantiza el derecho a la libre decisión de los ciudadanos de mantener o cesar un cargo público, en específico el del titular del Ejecutivo, antes de terminar el periodo del encargo, así mismo, se reformaron aspectos que regulan la consulta popular.

Esta reforma trajo cambios que implican una adecuación al marco normativo interno, por ello, con fecha 16 de julio de 2020, el Pleno del Congreso del Estado de Hidalgo

aprobó en Sesión Ordinaria número 125 el “Dictamen que aprueba las Iniciativas con proyecto de Decreto que reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Hidalgo” (Gaceta Legislativa, 2020), cuyo contenido pretende actualizar desde la Constitución el tema de participación ciudadana, adicionando el derecho de los ciudadanos de votar en las consultas populares y en los procesos de revocación de mandato, así como el derecho de la ciudadanía con residencia en el extranjero para votar en la elección del gobernador. Sin embargo, está pendiente su publicación, ya que se encuentra en el proceso de sanción de los 84 Ayuntamientos, como lo señala el artículo 158 de la Constitución Política de la Entidad.

4. Mecanismos de participación ciudadana

Establecer y regular los mecanismos de participación ciudadana, a diferencia de otras Entidades Federativas, ha sido un proceso gradual y paulatino, pues hasta el 2014 se reconoció por primera vez un mecanismo distinto al voto libre y secreto, consistente en la iniciativa ciudadana, posteriormente en el año 2015 se incluyó la consulta popular y la audiencia pública y por último en la presente anualidad se aprobó la figura de revocación de mandato.

De acuerdo con la LPCEH, “Los ciudadanos pueden disponer en forma individual o colectiva, dependiendo el caso, para expresar su aprobación, rechazo, opinión, propuestas, colaboración, quejas, recibir información y en general, expresar su voluntad, respecto de asuntos de interés general, de los instrumentos de participación ciudadana” (LPCEH, art. 3, 2015), los cuales están sujetos a los principios de democracia, corresponsabilidad, inclusión, solidaridad, legalidad, respeto, tolerancia, sustentabilidad y pervivencia (LPCEH, art. 2, 2015). Sin embargo, al contemplar la revocación de mandato como mecanismo de participación ciudadana, se

hace necesario complementar los principios con la equidad, transparencia y responsabilidad social.

4.1 *Iniciativa ciudadana*

Este instrumento de participación ciudadana consiste en el derecho de presentar iniciativas de leyes ante el Congreso del Estado, su principal requisito es que sea suscrita por al menos el cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores (CPEH, art. 47, Fracc. VI, 2019), porcentaje que fue el resultado de una armonización con el contenido de la Constitución Política federal (CPEUM, art. 71, frac, IV, 2020).

No obstante, dentro de la facultad concurrente señalada en el artículo tercero transitorio del “DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política” (Decreto, 2012) algunas entidades han modificado el porcentaje para suscribir una iniciativa ciudadana, por ejemplo, Aguascalientes, señala que pueden ser presentadas por al menos uno por ciento de las personas inscritas en el padrón electoral (LPCEA, art. 39, 2018); Baja California, contempla que deben ser apoyada por un mínimo de quinientos ciudadanos (LPCEBC, art. 72, frac. I, 2020); y Baja California Sur, no establece porcentaje, refiriendo dentro del requisitos que puede ser presentada por uno o varios ciudadanos, siempre que estén inscritos en la lista nominal de electores de este Estado (LPCEBCS, art. 62, 2018).

De ahí que, el poder legislativo en ejercicio de su facultad concurrente puede aumentar o disminuir el porcentaje requerido para presentar una iniciativa ciudadana, no obstante, se debe tomar en cuenta que de disminuirse le quitaría seriedad a este instrumento y habría posibilidad de abarrotar el Congreso del Estado con proyectos de poca relevancia. Por otro lado, un argumento para disminuirlo es que el pro-

ceso para recabar firmas implica el manejo de recursos tanto humanos como físicos, lo que conlleva a una dificultad para recabarlas.

Independientemente de lo anterior, para que una iniciativa ciudadana sea procedente requiere:

En primera instancia, de contar con el apoyo ciudadano requerido (LOPLEH, art. 128 BIS, inciso c, 2018); y

En un segundo momento, que el proyecto sea jurídicamente viable.

Por lo tanto, una vez que se acredite el apoyo ciudadano, la iniciativa entra al proceso legislativo que tienen las demás iniciativas, turnándose la propuesta a las y los Diputados de la comisión que determine la Directiva, con este ejercicio se escucha a la ciudadanía. Empero aun cuando se llegará a cumplir con el porcentaje de apoyo ciudadano requerido, no se tiene la certeza de que se dictamine, pues su aprobación depende del análisis y estudio que realicen las y los integrantes de la comisión legislativa (LOPLEH, art. 128 Bis, inc. f, 2018).

Luego entonces, en el caso de Hidalgo probablemente se deba valorar disminuir el porcentaje requerido, pues hasta el momento no se ha presentado ninguna iniciativa ciudadana ante el Congreso o en su defecto hacer mayor difusión para que las y los ciudadanos conozcan de este instrumento.

4.1.1. Proceso de una iniciativa ciudadana

De acuerdo con el artículo 4 de la LPCEH y el artículo 128 de la LOPLEH, el proceso que atienden las iniciativas ciudadanas es el siguiente:

| INICIATIVA CIUDADANA | | | |
|--|---|------------------------|---|
| Presidente de la Directiva del Congreso | Instituto Estatal Electoral (IEEH) | Determinación del IEEH | Congreso |
| Recibe la Iniciativa. Solicita al IEEH, verificar el porcentaje | 3. Verifica el porcentaje de (0.13%) de la lista nominal de electores <i>(Plazo. 30 días)</i> | NO CUMPLE EL REQUISITO | Notifica al Pleno Se archiva y se tiene como concluido Se notifica al promovente |
| | | CUMPLE EL REQUISITO | 4. Turna la iniciativa a Comisión |
| | | TRIBUNAL ELECTORAL | El promovente puede impugnar El Tribunal electoral resuelve |
| | | COMISIÓN LEGISLATIVA | 5. Procedimiento de análisis y discusión Invita al promovente a sesión (puede o no asistir) |

(LOPLEH, art. 128 Bis, 2018)

4.2 Consulta popular

Conforme a la LPCEH, la consulta popular se describe como el mecanismo mediante el cual la ciudadanía ejerce su derecho a través del voto para expresar su opinión respecto de uno o varios temas de trascendencia estatal (LPCEH, art. 5, 2015). Este mecanismo surge con la reforma a la Constitución Política federal de 2012, (Decreto, 2012) y con la Ley Federal de Consulta Popular (LFCP, 2014), como un instrumento de participación ciudadana semi directa.

Analizando la figura, desde la perspectiva del contenido de la Ley Suprema, de acuerdo con lo establecido en el artículo que contempla los derechos ciudadanos, las consultas populares serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de:

- a) El Presidente de la República;
- b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; o
- c) Los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley.“ (CPEUM, art. 35, frac. VIII, apartado 1o, 2020)

Así mismo, la LPCEH, con un total de 66 artículos, regula esta figura describiendo del artículo 5 al 58 su naturaleza y el proceso para llevarse a cabo, refiriendo que las consultas populares serán convocadas por el Congreso del Estado de Hidalgo, a petición de:

- a) El Gobernador del Estado;
- b) El treinta y tres por ciento de los Diputados integrantes del Congreso del Estado; y
- c) Los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal

de electores del Estado de Hidalgo.” (LPCEH, art. 7 apartado 1, 2015).

Es preciso señalar que el artículo 17 de la Constitución Política local, correlativo a los derechos del ciudadano, aún no contempla la facultad de votar en las consultas populares, sin embargo, con la aprobación de las reformas a la Constitución Política del Estado el pasado 16 de julio del presente año (Gaceta Legislativa, 2020), se adicionó el derecho de los ciudadanos para votar en las consultas populares, empero su publicación está pendiente por el proceso legislativo que implica la sanción de los Ayuntamientos (CPEH, art. 158, 2019).

En cuanto a los aspectos generales de este instrumento de participación ciudadana, lo conducente es hacer un análisis comparado con Constitución Política federal, a raíz de la cual se hace notar que el Estado sigue sus parámetros, al contemplar que:

- Cuando la consulta es una petición de los Diputados y el Gobernador, debe ser aprobada por la mayoría de los Diputados integrantes del Congreso.

- Cuando la consulta es una petición de los ciudadanos, el Instituto Estatal Electoral verifica que se cumpla con el porcentaje del apoyo ciudadano.

- El resultado es vinculatorio para los poderes ejecutivo y legislativo, si la participación total corresponde al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores.

- El Instituto Estatal Electoral lleva a cabo la organización y el desarrollo de las Consultas Populares.

- Se contempla un medio de impugnación, para apelar el resultado de la verificación del porcentaje y el resultado de la consulta popular.

Sin embargo, aun cuando se observan aspectos relevantes, hay elementos que requieren armonizarse a la luz de la reforma a la Constitución Política federal, en materia de consulta popular y revocación de mandato (Decreto, 2019), como

la facultad del Tribunal Superior de Justicia de “resolver sobre la procedencia de la materia de la consulta popular” (LPCEH, art. 22, fracc. IV, inc. a, 2015), texto disímil a lo mandatado en la Constitución Política federal, que refiere “La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta” (CPEUM, art. 35, frac. VIII, Apartado 3º, 2020).

Para el autor Jon Elster (1999), hablar sobre constitucionalidad es anteponer los criterios de la Constitución y los razonamientos que de ella emanen, incidiendo significativamente en las decisiones que tome el poder público, ya que resolver sobre la constitucionalidad hace una diferencia sustantiva en la determinación de la autoridad en lo que hace a la debida fundamentación y motivación.

En el ámbito federal este mecanismo se encuentra contemplado en la Constitución, a diferencia de que, en el Estado, se regula en una ley secundaria, luego entonces, en la federación la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina sobre su constitucionalidad, porque la Constitución Política Federal contempla los supuestos que no podrán ser objeto de consulta, lo anterior cuestiona la necesidad de replantear la figura de consulta popular, desde el ordenamiento que la regula hasta la forma de determinar su viabilidad.

En cuanto a los supuestos que no podrán ser objeto de consulta, la normatividad de la Entidad establece que son “la restricción de los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Constitución Política del Estado de Hidalgo, la materia electoral, los ingresos y gastos del Estado y la seguridad pública [...]” (LPCEH, art. 7, 2015) omitiendo la restricción de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, la permanencia o continuidad en el cargo de los servidores públicos de elección popular, el sistema financiero, el Presupuesto de

Egresos o las obras de infraestructura en ejecución, temas contemplados en la Carta Magna con la reforma aprobada en materia de consulta popular y revocación de mandato (Decreto, 2019).

Del mismo modo, con la reforma antes referida se modificó la fecha en que se pueden realizar las consultas populares, anteriormente la Constitución Política federal establecía que se realizaban el mismo día de la jornada electoral federal, texto que se trajo a la Entidad contemplando que se realizarán el mismo día de la jornada electoral federal o estatal (LPCEH, art.8, 2015). Sin embargo, el texto vigente de la Carta Magna señala que las consultas populares se realizarán el primer domingo de agosto, haciéndose notar que se omite que tengan que llevarse a cabo el día de una jornada electoral.

De esta forma, el texto de la LPCEH, respecto del momento de llevar a cabo la consulta popular difiere sustancialmente del contenido de la Constitución Política federal, toda vez que en el Estado no hay posibilidad de llevar a cabo una consulta popular hasta en tanto no exista una jornada electoral, dejando un vacío de tiempo en el que puede haber la necesidad de iniciar un proceso de consulta popular, por ello, se considera que lo correcto es adicionar un nuevo mecanismo que no esté sujeto a una fecha específica y que de hacerlo posible permita abrir un espacio en el que la sociedad participe en temas de asuntos públicos, independientemente de que sean o no considerados de trascendencia estatal.

4.2.1 Petición y expedición de la convocatoria de consulta popular

De acuerdo con el texto de la LPCEH la consulta popular se ejerce a través del voto, respecto de uno o varios temas de trascendencia estatal (LPCEH, art. 5, 2015) ya sea por que repercute en mayor parte del territorio estatal o porque impacta una parte significativa de la población (LPCEH, art. 6, 2015).

El proceso desde la petición hasta la publicación de la convocatoria es el siguiente:

| CUANDO LA PETICIÓN PROVIENE DEL GOBERNADOR | | | | |
|--|-------------------------------------|--|--|---|
| Presidente Directiva del Congreso | Tribunal superior de justicia (tsj) | Presidente Directiva del Congreso | Comisión | Congreso |
| Da cuenta de esta y la envía al TSJ | Resuelve y notifica su procedencia | <p>Envía al Ejecutivo la resolución para su publicación en el Periódico Oficial</p> <p>Se archiva y se tiene como asunto concluido</p> | <p>Presenta al pleno el Proyecto de Dictamen</p> | <p>APROBADO (por la mayoría simple de los integrantes del Congreso)</p> |
| | | <p>Envía la resolución al ejecutivo para su publicación en el Periódico Oficial del Estado</p> <p>Turna la petición a la Comisión de Gobernación (y a las comisiones que correspondan) para su análisis y dictamen</p> | | |
| | | <p>IMPROCEDENCIA</p> | | |
| | | <p>RECONOCE LA PROCEDENCIA</p> | | <p>NO APROBADO</p> |

(LPCEH, art. 20, 2015)

| CUANDO LA PETICIÓN PROVIENE DE DIPUTADOS | | | | |
|---|--|--|-------------------------------------|---|
| Presidente Directiva del Congreso | Comisión | Congreso | Tribunal Superior de Justicia (Tsj) | Congreso |
| Da cuenta de esta y se turna a la Comisión de Gobernación (y a las comisiones que correspondan) | Lleva a cabo el estudio y análisis. EMITE DICTAMEN para someterlo a la aprobación del Pleno. | APROBADO. (por la mayoría simple de los integrantes del Congreso). DIRECTIVA. Envía al TSJ para que resuelva sobre la procedencia | RECONOCE LA PROCEDENCIA | Expide la convocatoria Notifica al EEH Envía el decreto al ejecutivo para su publicación |
| | | | IMPROCEDENCIA | Envía al Ejecutivo la resolución para su publicación en el Periódico Oficial Se archiva y se tiene como asunto concluido |
| | | NO APROBADO. Se archiva y se tiene como concluido | | |

(LPCEH, art. 21, 2015)

| CUANDO LA PETICIÓN PROVIENE DE LA CIUDADANIA | | | | |
|--|---|--|-------------------------------------|--|
| Presidente Directiva del Congreso | Instituto Estatal Electoral (IEEH) | Presidente Directiva del Congreso | Tribunal Superior de Justicia (TSJ) | Congreso |
| <p>Conoce de la petición</p> <p>La envía al Ejecutivo para su publicación</p> <p>Solicita al IEEH, verificando que se cumple con el porcentaje (2% de los inscritos en la lista nominal)</p> | <p>APROBADO (por la mayoría simple de los integrantes del Congreso)</p> | <p>Envía el informe al Ejecutivo, para su publicación en el Periódico Oficial del Estado</p> <p>Envía la petición al TSJ, para que resuelva sobre su procedencia</p> | <p>RECONOCE LA PROCEDENCIA</p> | <p>Expide la convocatoria</p> <p>Notifica al EEH</p> <p>Envía el decreto al ejecutivo para su publicación</p> |
| | <p>NO CUMPLE CON EL PORCENTAJE</p> | <p>Envía la resolución al Ejecutivo para su publicación en el Periódico Oficial del Estado</p> <p>Se procede a su archivo y se tiene como concluido</p> | <p>IMPROCEDENCIA</p> | <p>Envía al Ejecutivo la resolución para su publicación en el Periódico Oficial</p> <p>Se archiva y se tiene como asunto concluido</p> |

(LPCEH, art. 22, 2015)

4.2.2 Organización y desarrollo después de la publicación de la Convocatoria

El Instituto Estatal Electoral es el responsable de la organización y desarrollo de las consultas populares (LPCEH, art. 29, 2015), a través del Consejo General aprueba el modelo de las papeletas de la consulta popular, así como los formatos, documentación y lineamientos o acuerdos necesarios, para llevar a cabo la organización y desarrollo de las consultas populares (LPCEH, art. 31, 2015).

La organización se apega al procedimiento que desarrollan las elecciones ordinarias, ya que existe un periodo de campaña en el que se promueve la participación de los ciudadanos a través de tiempos en radio y televisión (LPCEH, art. 35, 2015), se contempla la impresión de papeletas y la entrega de las mismas (LPCEH, art. 37-38, 2015) y durante la jornada electoral hay posibilidad de designar adicionalmente uno o más ciudadanos para que se integren a las mesas directivas de casilla, con la finalidad de que funjan como escrutadores de la consulta popular (LPCEH, art. 40, 2015).

Durante la jornada electoral, el procedimiento que sigue la consulta se sujeta a lo dispuesto por el Título Tercero del Libro Quinto de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE, artículos 273-303, 2020) y a las particularidades que contempla la LPCEH, concluyendo con el cómputo de la suma de los resultados consignados en las actas de escrutinio y cómputo de las casillas instaladas, realizado el segundo miércoles siguiente a la jornada electoral (LPCEH, art. 52, 2015), para mayor claridad se muestra de manera gráfica el procedimiento que se sigue durante la jornada electoral y los resultados:

| JORNADA ELECTORAL DE CONSULTA POPULAR | | | |
|---|--|---|--|
| Misma fecha que la jornada electoral Las Mesas Directivas de Casilla, (Receptoras de la Consulta Popular) | Escrutinio y cómputo De las elecciones De la Consulta Popular | Se levanta acta correspondiente La firman todos los funcionarios de casilla | Fijación de los resultados En un lugar visible al exterior de la casilla |
| | | | Resultados preliminares Se incorporan al sistema de informática del IEEH |

(LPCEH, artículos 41 a 51. 2015)

| RESULTADOS | | | |
|---|---|---|--|
| Cómputo Se lleva a cabo el segundo miércoles siguiente a la jornada electoral | Recuento de votos Si al término del cómputo Distrital y/o Municipal, se establece que la diferencia entre el "SI" y "NO" es igual o menor a un punto porcentual | Informa al Consejo General el resultado de la sumatoria Facultad del Secretario Ejecutivo del Instituto Estatal Electoral | Declaración de validez Transcurridos los plazos de impugnación y en su caso, habiendo causado ejecutoria las resoluciones del Tribunal Electoral |
| | | Declaración de resultados Facultad del Consejo General | |

(LPCEH, artículos 52 a 57. 2015)

4.3 Audiencia pública

Este mecanismo está regulado del artículo 59 hasta el 65 de la LPCEH, permite que la ciudadanía proponga al Ejecutivo, Dependencias de la Administración Pública, Ayuntamientos u Organismos Públicos Autónomos, la adopción de determinados acuerdos o la realización de ciertos actos, así mismo, a través de este instrumento es posible recibir información sobre las actuaciones las autoridades, presentar las peticiones, propuestas o quejas en todo lo relacionado con la administración pública a su cargo, inclusive permite evaluar junto con otras autoridades el cumplimiento de los programas y actos de gobierno (LPCEH, art. 59, 2015).

De acuerdo con la LPCEH, el proceso que sigue este instrumento es el siguiente:

| Solicitud de audiencia | Contestación (15 días) | Día de la audiencia | Posterior a la audiencia |
|--|--|--|--|
| <p>Ciudadanos y organizaciones ciudadanas Representantes de sectores y grupos sociales organizados. Representantes populares en el Estado Titular del Poder Ejecutivo, Dependencias de la Administración Pública, Ayuntamientos y/o los Organismos Públicos Autónomos</p> | <p>La autoridad debe señalar día, hora y lugar para la realización de la audiencia</p> | <p>Los interesados expresarán libremente sus peticiones, propuestas o quejas</p> | <p>Se establecerán: Los plazos en que el asunto será analizado Las facultades, competencias y procedimientos existentes, por parte de la autoridad, para resolver las cuestiones planteadas Compromisos mínimos que puede asumir para enfrentar la agenda planteada</p> |

(LPCEH, artículos 60 a 65. 2015)

Este mecanismo contempla su uso, exclusivamente para que haya un acercamiento al Titular del Poder Ejecutivo, Dependencias de la Administración Pública, Ayuntamientos y a los Organismos Públicos Autónomos, no obstante, para promover mayor participación ciudadana, pudiera incluirse cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial del Estado, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito estatal y municipal, siempre que se trate de asuntos que no cuenten con un procedimiento específico para su atención y resolución.

Por ejemplo, dentro de su uso contempla las “peticiones”, las cuales pueden tener respuesta través del portal de transparencia, ya sea en los sitios de internet de los sujetos obligados o de la Plataforma Nacional (LTAIPEH, art.59, 2017), inclusive en atención a una solicitud, la autoridad puede dar contestación de forma escrita, cuando el solicitante fundamente su petición en la Constitución Política (CPEUM, art.8, 2020), de esta forma no sería necesaria la celebración de una audiencia pública.

Posiblemente no se tenga registro de las Audiencias Públicas que han sido solicitadas por la ciudadanía o de las realizadas por las autoridades del Estado, no obstante, por las características que la describen, su uso es común en el Estado. Por tal motivo, para fomentar su eficiencia como instrumento de participación ciudadana, requiere mayor difusión y capacitación sobre su uso y características.

4.4 Revocación de mandato

Con las reformas del año 2019 a la Constitución Política federal, en materia de consulta popular y revocación de mandato (Decreto, 2019) se ordena en el transitorio sexto a

las entidades federativas garanticen el derecho de los ciudadanos a solicitar la revocación de mandato de la persona titular del Poder Ejecutivo Local, entendiendo como revocación de mandato “el instrumento de participación solicitado por la ciudadanía para determinar la conclusión anticipada en el desempeño del cargo a partir de la pérdida de la confianza” (Decreto, transitorio tercero, 2019).

Lo ordenado tuvo cumplimiento por el Pleno del Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo el 16 de julio del año en curso, al aprobar en sesión ordinaria número 125 el Dictamen 264 mediante el cual se reformaron diversos artículos de la Constitución Política del Estado (Gaceta Legislativa, 2020), su contenido en cuanto al tema que nos ocupa fue la reforma a los artículos 17, fracción I y 18 fracción IV, así como la adición del artículo 70 Bis, contemplando un contenido en los siguientes términos:

Artículo 17.- Son prerrogativas de la ciudadanía hidalguense:

I.- Votar en las elecciones, consultas populares, así como en los procesos de revocación de mandato que la legislación determine. La ciudadanía con residencia en el extranjero, podrá votar para la elección de Gobernador en términos que señale la ley; [...]

Artículo 18...

IV.- Votar en las elecciones y consultas populares, así como en los procesos de revocación de mandato, en los términos que señale la legislación secundaria;

Artículo 70 Bis.- En el Estado de Hidalgo, el mandato de Gobernador podrá ser revocado en términos establecidos en esta Constitución y la legislación secundaria.

La solicitud deberá plantearse durante los tres meses posteriores a la conclusión del tercer año del periodo constitucional, por

un número equivalente, al menos, al diez por ciento de la lista nominal de electores del Estado de Hidalgo, en la mitas más uno de los municipios del Estado; podrá llevarse a cabo en una sola ocasión durante el periodo constitucional, mediante votación libre, directa y secreta; será vinculante cuando la participación corresponda como mínimo al cuarenta por ciento de dicha lista y la votación sea por mayoría absoluta. La jornada de votación se efectuará en fecha posterior y no coincidente con procesos electorales o de participación ciudadana, locales o federales y quien asuma el mandato del ejecutivo revocado concluirá el periodo constitucional.

La legislación secundaria, establecerá las bases, procedimientos y mecanismos para la realización de un proceso de revocación de mandato.”

Del contenido se precisa que se contempla el derecho y la obligación de votar en el proceso de revocación de mandato, el porcentaje y el momento en que podrá plantearse dicha solicitud, así como la forma en que se llevará a cabo la votación, por tal motivo el artículo segundo transitorio del Decreto 264 estableció que “dentro de 90 días siguientes a la publicación del presente Decreto, se deberán realizar las adecuaciones necesarias a la legislación secundaria en materia de revocación de mandato” (Gaceta Legislativa, 2020).

De manera que, para emitir un comentario de este mecanismo habrá que esperar a que la mayoría de los Ayuntamientos sancionen el proyecto y esté sea publicado en el Periódico Oficial del Estado, entre en vigor y en consecuencia comience el termino para adecuar la legislación secundaria, no obstante, se reconoce como un avance en materia de participación ciudadana que fortalece democracia representativa, permitiendo exigir, en este caso al gobernador, como representante popular que cumplan con las funciones que le son encomendadas.

5. Conclusión

En la entidad el derecho a la participación ciudadana se contempla en la normatividad con las figuras de iniciativa ciudadana, consulta popular, audiencia pública y recientemente aprobado por el Pleno del Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo la revocación de mandato, del estudio realizado puede deducirse que hay elementos que pudieran enriquecer y fortalecer los mecanismos ya contemplados, sin embargo, la conclusión va más allá de lo regulado.

En cuanto hace a la iniciativa ciudadana, el Congreso del Estado no ha recibido ninguna propuesta de reforma que provenga de la ciudadanía, a pesar de que se encuentra contemplada desde el año 2014, por ello, se hace notar que pudiera ser necesario la difusión de los mecanismos de participación ciudadana, el fomento a la cultura participativa y la formación de la ciudadanía en este tema, como elementos preponderantes para que las personas hagan uso de los recursos que le permiten acercarse a las autoridades e incidir en las decisiones públicas.

Respecto a la consulta popular, se han llevado a cabo procesos en el Estado que la asimilan, sin embargo, ninguna se ha ajustado a la literalidad de la LPCEH, el argumento puede ser que su proceso y ejecución tienen una carga presupuestal, sin embargo, al abrir esta posibilidad para que la ciudadanía tome parte en las decisiones del Estado, necesariamente se debe prever una partida presupuestal, aunado a contemplar la obligatoriedad para que las autoridades se apeguen a lo estipulado en la normatividad, señalando que en caso de no hacerlo se quede sin efecto dicha consulta.

En su defecto para que las autoridades, organismos o instancias promuevan la participación ciudadana como un derecho humano mediante una figura similar a la consulta popular, lo ideal es ampliar el catálogo de mecanismos de participación ciudadana para regular un mecanismo que sea

utilizado en circunstancias similares a la consulta popular, pero que no esté sujeto a un mes o evento específico y que la autoridad que emita la convocatoria sea la responsable de dirigir el proceso y validar los resultados obtenidos.

Aunado a lo anterior, en cuanto a la audiencia pública, es una figura de uso común, que también requiere mayor difusión, cultura y formación, no obstante, en este tema se hace conveniente traer las enseñanzas que nos ha dejado la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2, en lo que hace a los usos de la tecnología de la información. Actualmente el Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo lleva a cabo audiencias públicas de forma virtual, las cuales pueden convertirse en determinado momento y bajo otros supuestos, en un mecanismo de participación ciudadana que facilite el acercamiento con las autoridades independientemente de la distancia de los pobladores.

Respecto a la adición de la revocación de mandato del Gobernador como un proceso que se lleva a través de una consulta, se reconoce como un avance progresivo en el tema de participación ciudadana, que a pesar de que no se encuentra vigente, es el comienzo de una nueva forma de hacer efectiva la democracia representativa.

A modo de cierre, es importante destacar que la efectividad de la participación ciudadana independientemente del mecanismo utilizado requiere compromiso y responsabilidad tanto del Estado como de la ciudadanía, teniendo en cuenta que para abatir el abstencionismo es ineludible inculcar una cultura participativa, inclusive desde la formación cívica de las nuevas generaciones, así mismo, exige que la participación que realice cada persona sea el resultado de un análisis consciente e informado que tenga como objetivo el bien común.

6. Bibliografía

CADH. (7 de noviembre de 1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)*. Recuperado el 26 de agosto de 2020, de Departamento de Derecho Internacional, OEA: http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm.

Comunicación Social. (s.f.). *Alcanza actualización de Plan Estatal de Desarrollo segunda mayor participación ciudadana del país*. Recuperado el 26 de agosto de 2020, de hidalgo.gob.mx: <http://comunicacion.hidalgo.gob.mx/detalles/1597435614425#>.

CPEH. (19 de septiembre de 2019). *Constitución Política del Estado de Hidalgo. Periódico Oficial del Estado de Hidalgo*. México, Hidalgo: Instituto de Estudios Legislativos del Congreso del Estado de Hidalgo.

CPEUM. (08 de mayo de 2020). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación*. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Decreto. (10 de junio de 2011). *Por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado el 26 de agosto de 2020, de Diario Oficial de la Federación: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011.

Decreto. (09 de agosto de 2012). *Por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política*. Recuperado el 26 de agosto de 2020, de Diario Oficial de la Federa-

ración: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5262910&fecha=09/08/2012.

Decreto. (20 de diciembre de 2019). *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*. Recuperado el 26 de agosto de 2020, de Diario Oficial de la Federación: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5582486&fecha=20/12/2019.

Decreto 204. (28 de julio de 2014). *Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Hidalgo*. Recuperado el 26 de agosto de 2020, de Periódico Oficial del Estado de Hidalgo: [http://h-periodico.hidalgo.gob.mx/pod/services/visualiza.php?doc=2014_jul_28_ord0_30&format=pdf&subfolder=&page=\[*,0\]](http://h-periodico.hidalgo.gob.mx/pod/services/visualiza.php?doc=2014_jul_28_ord0_30&format=pdf&subfolder=&page=[*,0]).

Decreto 406. (16 de febrero de 2015). *Que contiene la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Hidalgo*. Recuperado el 26 de agosto de 2020, de Periódico Oficial del Estado de Hidalgo: [http://h-periodico.hidalgo.gob.mx/pod/services/visualiza.php?doc=2015_feb_16_ord0_07&format=pdf&subfolder=&page=\[*,0\]](http://h-periodico.hidalgo.gob.mx/pod/services/visualiza.php?doc=2015_feb_16_ord0_07&format=pdf&subfolder=&page=[*,0]).

Decreto 407. (16 de febrero de 2015). *Que reforma la fracción VI del artículo 124 y adiciona los artículos 127 Bis y 128 Bis, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Hidalgo*. Recuperado el 26 de agosto de 2020, de Periódico Oficial del Estado de Hidalgo: [http://h-periodico.hidalgo.gob.mx/pod/services/visualiza.php?doc=2015_feb_16_ord0_07&format=pdf&subfolder=&page=\[*,0\]](http://h-periodico.hidalgo.gob.mx/pod/services/visualiza.php?doc=2015_feb_16_ord0_07&format=pdf&subfolder=&page=[*,0]).

DUDH. (10 de diciembre de 1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Recuperado el 26 de agosto de 2020, de

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas: https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf.

Elster, J. (1999). *Constitucionalismo y democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Gaceta Legislativa. (16 de julio de 2020). *Sesión Ordinaria, Número 125*. Recuperado el 26 de agosto de 2020, de Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo: http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/trabajo_legislativo/gaceta_legislativa.php

LFCP. (14 de marzo de 2014). Ley Federal de Consulta Popular. *Diario Oficial de la Federación*. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Recuperado el 26 de agosto de 2020, de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFCPo.pdf>.

LGIFE. (13 de abril de 2020). Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Diario Oficial de la Federación. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Recuperado el 26 de agosto de 2020, de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIFE_130420.pdf.

LOPLEH. (01 de agosto de 2018). Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Hidalgo. *Periódico Oficial del Estado de Hidalgo*. México, Hidalgo: Instituto de Estudios Legislativos del Congreso del Estado de Hidalgo. Recuperado el 26 de agosto de 2020, de http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/leyes_cintillo/Ley%20Organica%20del%20Poder%20Legislativo%20del%20Congreso%20Libre%20y%20soberano%20de%20Hidalgo.pdf.

LPCEA. (26 de febrero de 2018). Ley de Participación Ciudadana del Estado de Aguascalientes. México, Aguascalientes: Secretaría General del H. Congreso del Estado, Dirección General de Servicios Parlamentarios. Recuperado el 26 de agosto de 2020, de <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=.> http://congresoags.gob.mx/agenda_legislativa/leyes/descargarDoc/235.

LPCEBC. (10 de enero de 2020). Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California. Periodico Oficial. México, Baja California: Dirección de Procesos Parlamentarios. Recuperado el 26 de agosto de 2020, de https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Leyes/TOMO_VI/20200110_LEYPARTICIPA.PDF.

LPCEBCS. (30 de noviembre de 2018). Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Baja California Sur. *Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur*. México, Baja California Sur: Departamento de Apoyo Parlamentario. Recuperado el 26 de agosto de 2020, de <https://www.cbcs.gob.mx/LEYES-BCS/LParticipacionCiudadanaBCS.doc>.

LPCEH. (16 de febrero de 2015). Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Hidalgo. *Periódico Oficial del Estado de Hidalgo*. México, Hidalgo: Instituto de Estudios Legislativos del Congreso del Estado de Hidalgo. Recuperado el 26 de agosto de 2020, de http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/leyes_cintillo/Ley%20de%20Participacion%20Ciudadana%20para%20el%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf.

LTAIPEH. (04 de mayo de 2017). Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Hidalgo. *Periódico Oficial del Estado*. México, Hidalgo: Instituto de Estudios Legislativos. Recuperado el 26 de agosto de 2020,

de [http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/leyes_cintillo/Ley%20de%20Transparencia% 20y%20 Acceso%20a%20la%20Informacion%20Publica%20 para%20el%20Estado %20de%20Hidalgo.pdf](http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/leyes_cintillo/Ley%20de%20Transparencia%20y%20Acceso%20a%20la%20Informacion%20Publica%20para%20el%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf).

PED 2011-2016. (2011). Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016. Obtenido de orden juridico.gob.mx: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Hidalgo/wo86882.pdf>.

PIDCP. (1966 de Diciembre de 1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*.

Recuperado el 26 de agosto de 2020, de Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>.

Norma Angélica Sandoval Sánchez

Magistrada del Tribunal Electoral del Estado de Puebla. Maestra en Derecho Electoral, por el Instituto Prisciliano Sánchez del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco. Especialista En Justicia Electoral, por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

DEMOCRATIZACIÓN DE LOS PROCESOS PLEBISCITARIOS EN LAS JUNTAS AUXILIARES DEL ESTADO DE PUEBLA

*1. Introducción 2. Regulación de la elección de juntas auxiliares
3. Fundamentos 4. Conclusiones 5. Bibliografía*

1. Introducción

La necesidad de ampliar los procesos de democratización dentro de la sociedad mexicana se da con la expectativa de resolver sus propios problemas, lo que implica que diversas figuras políticas electorales surjan en las distintas entidades federativas de México. En estos procesos, los órganos desconcentrados vienen desempeñando un rol relevante, los cuales promueven conciencia cívica a fin de conducir a una participación política más efectiva de la ciudadanía.

Así aparecen las Juntas Auxiliares en el Estado de Puebla, que históricamente se encuentran enmarcadas en la Ley Orgánica Municipal de la entidad, y son definidas como:

Artículo 224. Las Juntas Auxiliares son órganos desconcentrados de la administración pública municipal y estarán supeditadas al Ayuntamiento del Municipio del que formen parte, sujetos a la coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública municipal, en aquellas facultades administrativas que desarrollen dentro de su circunscripción.

De esa forma las Juntas Auxiliares son órganos desconcentrados de la administración pública municipal, su control y funcionamiento dependen de un Ayuntamiento, por lo que dentro de la señalada Ley Orgánica se establece la forma democrática de elegir a sus autoridades y esto es mediante un procedimiento plebiscitario:

Artículo 225. Las Juntas Auxiliares serán electas en plebiscito, que se efectuará de acuerdo con las bases que establezca la convocatoria que se expida y publicite por el Ayuntamiento.

Es aquí donde se encuentra la siguiente problemática:

El Estado de Puebla cuenta con cuatrocientas cincuenta y tres (453) Juntas Auxiliares que pertenecen a los doscientos diecisiete municipios (217), por lo que estos órganos son administrativos, auxiliares de los Ayuntamientos poblanos, donde su finalidad es acercar los servicios en razón a la ubicación de las comunidades más alejadas del municipio con respecto a la geografía estatal.

En la actualidad se cuenta con municipalidades que integran comunidades a las que se les dificulta el acceso a servicios de la cabecera municipal por la distancia por lo que al existir esta situación se conforman las Juntas Auxiliares.

Además, su regulación se da en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, donde se establece un apartado dedicado al procedimiento de selección de sus autoridades, dejando así a los Ayuntamientos la intervención de todas las etapas del proceso como lo es su preparación, votación y su

calificación al momento de selección de presidencias auxiliares.

En este sentido, el plebiscito no está contemplado en la legislación electoral del estado puesto que además a la fecha no existe una legislación de participación ciudadana de tipo estatal, y la regulación de este procedimiento para elegir a los miembros de las autoridades auxiliares únicamente se encuentra en los artículos señalados con anterioridad, por lo que se carece de normas sustantivas y adjetivas que en diversas ocasiones ha dejado en incertidumbre a planillas de ciudadanos que pretenden contender en este tipo de procesos plebiscitarios y a la ciudadanía que los elige.

En el 2019 se llevó a cabo la renovación de los integrantes de las Juntas Auxiliares en todo el estado, donde uno de los puntos recurrentes en las impugnaciones recibidas en el Tribunal Electoral del Estado de Puebla se centró en la falta de certeza que existió en los procesos plebiscitarios.¹

De ahí nace la visibilización del problema planteado, ya que no se notaba con claridad los elementos que rigen a este tipo de procedimientos plebiscitarios y más allá de eso, no se cuenta en la entidad una normatividad idónea que garantice que este tipo de elección sea democrática.

Aunado a lo anterior, al no contar la legislación poblana con una regulación idónea para los procedimientos plebiscitarios de las Juntas Auxiliares es importante mencionar que existen diversas normativas que se encuentran en Tratados Internacionales, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la propia del Estado de Puebla, así como el Código de Procedimientos Electorales poblano, los cuales contienen reglas claras que doten a la ciudadanía, a

¹ Ciento ocho expedientes. En este tipo de procesos plebiscitarios no se dotaba a los ciudadanos con la certeza de los principios constitucionales que debe tener de una contienda de este tipo, así también existían diversos actos que llevaban a concluir que existía parcialidad por parte de algunos ayuntamientos hacía determinadas planillas contendientes.

los candidatos y a las autoridades de elementos para construir de una mejor democracia.

La ley Orgánica del municipio de Puebla según su artículo primero:

Tiene por objeto regular las bases para la integración y organización en el ámbito municipal del territorio, la población y el gobierno, así como dotar de lineamientos básicos a la Administración Pública Municipal, desarrollando las disposiciones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la del Estado.

Este articulado señala que la ley orgánica tiene la función de organización para los municipios en Puebla, pero es una normativa que no contempla la protección de los principios mínimos constitucionales que deben regir en todo proceso plebiscitario para que éste sea democrático, por lo que se carece de una base de protección a la participación ciudadana de los miembros de las comunidades en el estado.

Por lo tanto, la importancia de este estudio radica en lograr la protección de principios constitucionales en los procesos plebiscitarios de la entidad en cuanto a la conformación de Juntas Auxiliares, al no contar con una legislación que regule este tipo de procedimientos, considerando que, al ser procesos electivos deberían garantizar principios democráticos.

2. Regulación de la elección de juntas auxiliares

Los procesos plebiscitarios para elegir autoridades electorales de juntas auxiliares deben de regularse de forma distinta.

Aunque son órganos desconcentrados de la administración pública municipal y su presupuesto depende del ayuntamiento al que pertenecen, al llevar a cabo los plebiscitos

de las juntas auxiliares se debe tomar en cuenta que se trata de un proceso en el que la ciudadanía participa mediante el voto de forma activa y pasiva y por lo tanto, al promover este ejercicio democrático también debe de garantizarse la voluntad popular.

La afirmación es que deben existir elementos mínimos que tutelen y protejan los mecanismos de participación ciudadana en cuanto a la elección de miembros de las Juntas Municipales para garantizar la democratización en este tipo de procedimientos.

La razón principal que motiva este artículo tiene como sustento en primer término, en las experiencias acumuladas en la resolución de diversos asuntos sobre impugnaciones en cuanto a la violación a los principios constitucionales en este tipo de procedimientos plebiscitarios, circunstancia que permite y obliga hacer reflexiones académicas que precisamente serán las inquietudes para plasmar en el presente proyecto de investigación.

Resulta necesario ubicar el tema en la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 2014, en su contexto histórico actual, al ser la reforma que transforma en forma significativa la manera en que los ciudadanos se relacionan con el poder político.

Se justifica respecto de lo que nos interesa al plantear la participación ciudadana para acceder al poder público; la profundidad de los cambios ha dependido de cuándo y cómo se han llevado a cabo las adecuaciones necesarias en la legislación federal y sobre todo para lo que interesa en las entidades federativas, en especial para el caso de las autoridades como las Juntas Auxiliares en Puebla.

Para efectuar este análisis se ha decidido hacer un estudio de los principios constitucionales que deben regir en toda contienda electoral señalado en Tratados Internacionales como en el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral de la Comisión de Venecia, a la cual México es parte, por

lo que es necesario crear instrumentos para implementar adecuada y eficientemente en la legislación del Estado de Puebla, en lo relativo a la protección de los procedimientos plebiscitarios mediante procesos democráticos llevados a cabo por los Ayuntamientos de la entidad.

Durante mucho tiempo se ha discutido sobre la naturaleza y la forma de operar del derecho y de la política en la integración de un orden social, en algunas ocasiones, se admite la preponderancia de uno sobre el otro concepto, en otros casos, se reconoce su complementariedad o incluso su total falta de afinidad. Tanto la ciencia jurídica como la ciencia política son disciplinas que principalmente han abordado la problemática a estudiar en este trabajo.

En el plano normativo, la discusión se refiere a que una democracia constitucional debe estar sustentada en el respeto total a los derechos ciudadanos sobre todo al de la comunidad y, al mismo tiempo, en la ponderación de otros derechos y reglas de la mayoría, como forma de tomar decisiones.

El problema es encontrar el equilibrio para definir hasta dónde corresponde garantizar la esfera de los derechos individuales y hasta dónde aceptar la aplicación de la regla mayoritaria. La tensión sobreviene, cuando el fortalecimiento de la democracia conduce un debilitamiento de la protección a los derechos o, por el contrario, como podría darse en el estudio cuando el fortalecimiento del ideal constitucional se convierte en un obstáculo para el fortalecimiento de otras formas de organización.

Los derechos humanos son universales, indivisibles e inherentes a todo ser humano sin importar su condición social, raza, nivel cultural, religión, preferencia o ideología. Son una dimensión humana que poseen los ciudadanos, los grupos sociales y los pueblos para vivir y desarrollarse plenamente. Todo ser humano, por el hecho de serlo, es dueño de estos derechos fundamentales y nadie puede arrebatárselos, puesto que son atributos inherentes a él.

El Artículo 1º constitucional establece que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en la nuestra Carta Magna y de los contenidos en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, sin que se distinga el lugar en el que se encuentren, en los que podemos incluir el de votar y ser votado, entre otros.

Al interpretar el texto constitucional, se encuentran tres tipos de derechos:

- a) Constitucionales.
- b) Humanos.
- c) Humanos reconocidos en los tratados internacionales y de los que el Estado mexicano es parte.

Los referidos derechos están garantizados por la propia Constitución mediante los controles de legalidad, constitucionalidad y el cumplimiento de los pactos internacionales, por medio de procedimientos constitucionales como el juicio de amparo, el juicio para la protección de los derechos político-electorales, el juicio de revisión constitucional en materia electoral, quejas ante las comisiones de derechos humanos, acción de inconstitucionalidad y los medios de control constitucional.

El tener procedimientos plebiscitarios que no se lleven conforme a los principios democráticos y sobre todo, a los principios constitucionales que debe contener todo proceso comicial, además de que se carezca de una adecuada legislación, no garantizará un funcionamiento en este tipo de procesos electivos, lo que lo hace violatorio de derechos humanos.

Cobra relevancia lo ordenado por la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, órgano jurisdiccional internacional con fuerza vinculatoria suficiente, por encontrarnos suscritos al acuerdo titulado, Convención Interamericana de los Derechos Humanos y al recordar que los Tratados Internacionales, signados por nuestro país, se encuentran en la

misma jerarquía que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos respecto de lo cual fue determinante para llevar a cabo las reformas Constitucionales federales y por supuesto las resoluciones pronunciadas por aquella instancia internacional cuya competencia ha sido aceptada por el Estado mexicano, son obligatorias para todos los órganos del mismo en sus respectivas competencias, al haber figurado como Estado parte en un litigio concreto.

Por otro lado, el resto de la jurisprudencia de la Corte Interamericana que deriva de las sentencias en donde el Estado mexicano no figura como parte, tendrá el carácter de criterio orientador de todas las decisiones de los jueces mexicanos, pero siempre en aquello que le sea más favorecedor a la persona, de conformidad con el artículo 1º constitucional cuya reforma se publicó el diez de junio de dos mil once en el *Diario Oficial de la Federación*, en particular en su párrafo segundo, donde establece que: “Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”.²

² En el Dictamen se definen los principios que rigen los derechos humanos: Por universalidad se concibe, de conformidad con la doctrina internacional de los derechos humanos, que éstos corresponden a todas las personas por igual. La falta de respeto de los derechos humanos de un individuo tiene el mismo peso que la falta respecto de cualquier otro y no es mejor ni peor según el género, la raza, el origen étnico, la nacionalidad o cualquier otra distinción. Este se convierte en el principio fundamental por el que se reconoce igual dignidad a todas las personas y con él se obliga a toda autoridad a que en el reconocimiento, la aplicación o restricción del derecho, se evite cualquier discriminación.

El principio de interdependencia consiste en que cada uno de los derechos humanos se encuentran ligados unos a otros y entre sí, de tal manera que el reconocimiento de un derecho humano cualquiera, así como su ejercicio, implica necesariamente que se respeten y protejan multiplicidad de derechos que se encuentran vinculados; de esa manera, si se quiere reconocer un derecho se deben de garantizar toda la gama

3. Fundamentos

La inquietud de la que inicia la investigación es de carácter teórico, en relación con los procedimientos para la elección de los integrantes de las Juntas Municipales en Puebla, por lo que al no existir una democratización en su proceso electivo se violan derechos humanos de las comunidades que están integradas en los diversos Ayuntamientos que integran el estado.

La reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación del 9 de agosto del 2012 quedó en los siguientes términos:

LA COMISIÓN PERMANENTE DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN, EN USO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIERE EL ARTÍCULO 135 CONSTITUCIONAL Y PREVIA LA APROBACIÓN DE LAS CÁMARAS DE DIPUTADOS Y DE SENADORES DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ASÍ COMO LA MAYORÍA DE LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS,

de derechos propios del ser humano. A través de este derecho se está marcando una orientación clara para las autoridades, que al proteger un derecho deben observar los efectos que se causan sobre otros, a la vez que se obliga, en la labor de promoción de los mismos, a mantener siempre una visión integral.

Respecto al principio de indivisibilidad, éste se refiere a que los derechos humanos son en sí mismos infragmentables, ya sean de naturaleza civil, cultural, económica, política o social, pues son todos ellos inherentes al ser humano y derivan de su dignidad. Así, no se puede reconocer, proteger y garantizar parte de un derecho humano o sólo un grupo de derechos; de esta forma se consigue que la protección se haga de manera total y se evite el riesgo de que en la interpretación se transija en su protección.

Finalmente, el principio de progresividad de los derechos humanos establece la obligación del Estado de procurar todos los medios posibles para su satisfacción en cada momento histórico y la prohibición de cualquier retroceso o involución en esta tarea.

DECLARA SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA POLÍTICA.

ARTÍCULO ÚNICO.- SE REFORMAN: el párrafo primero y la fracción II del artículo 35; la fracción III del artículo 36; el párrafo segundo del artículo 71; la fracción XXVI del artículo 73; el párrafo cuarto de la fracción VI del artículo 74; la fracción II del artículo 76; las fracciones IV, VI y VII del artículo 78; el artículo 83; los párrafos primero, segundo y tercero (que pasan a ser cuarto y quinto) del artículo 84; los párrafos primero, segundo y tercero del artículo 85; las fracciones II, III y IV del artículo 89; y la fracción III de la Base Primera del Apartado C del artículo 122; SE ADICIONAN: las fracciones VI, VII y VIII al artículo 35; una fracción IV y un tercer y cuarto párrafos al artículo 71; una fracción XXIX-Q al artículo 73; los párrafos segundo y tercero, recorriéndose en su orden los subsecuentes y un último párrafo al artículo 84; un segundo y tercer párrafos al artículo 87; un octavo párrafo a la fracción II del artículo 116; un inciso o), recorriéndose en su orden el subsecuente a la fracción V de la Base Primera del Apartado C del artículo 122, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Reforma Política, para quedar como sigue:

Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

I. (...)

Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la

(...)

Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes;

V. (...)

Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley;

Iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen esta Constitución y la Ley del Congreso. El Instituto Federal Electoral tendrá las facultades que en esta materia le otorgue la ley, y

Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente:

1o. Serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de:

El Presidente de la República;

El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; o

Los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley.

Con excepción de la hipótesis prevista en el inciso c) anterior, la petición deberá ser aprobada por la mayoría de cada Cámara del Congreso de la Unión,

2o. Cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes;

3o. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta;

4o. El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación del requisito establecido en el inciso c) del apartado 1o. de la presente fracción, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados;

5o. La consulta popular se realizará el mismo día de la jornada electoral federal;

6o. Las resoluciones del Instituto Federal Electoral podrán ser impugnadas en los términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41, así como de la fracción III del artículo 99 de esta Constitución; y

7o. Las leyes establecerán lo conducente para hacer efectivo lo dispuesto en la presente fracción.

Artículo 36. (...)

I. (...)

II. (...)

Votar en las elecciones y en las consultas populares, en los términos que señale la ley;

(...)

(...)

Con lo que nos ubica en la trascendencia del estudio, que además de la violación de los derechos humanos que son objeto los integrantes de las comunidades en los distintos procedimientos plebiscitarios para la elección de autoridades de Juntas Auxiliares en la entidad, tampoco las autoridades encargadas de estos procesos no aplican el respeto a los principios constitucionales, por lo que esta situación violenta en estado de derecho que debe prevalecer en la entidad.

Con lo cual, si bien ya existe la legislación federal sobre participación ciudadana, al no darse todavía una regulación en el estado de Puebla que la regule, coloca la problemática de una falta o deficiencia en la implementación adecuada y oportuna de las normas jurídicas pueden dar como resultado que se problematizará y como la estructura judicial, tiende a llenar ese hueco de manera jurídico- constitucional con la resolución de un gran cúmulo de medios de impugnación.

La democratización de los procesos plebiscitarios en las Juntas Auxiliares del estado de Puebla es un tema que no se ha examinado con la debida atención. Además, no hay duda de que la democracia es una consecuencia de la soberanía, pues en virtud de ella el pueblo decide unirse y adoptar de-

terminada forma de gobierno, nombrando en consecuencia a sus gobernantes.

4. Conclusiones

Para concluir, las reformas buscan ampliar los espacios de la vida democrática del país; esto es, democratizar el ejercicio del poder por el poder mismo, si bien las reformas no son nunca suficientes si en este caso constituyen un avance que sentará las bases para el camino democrático de nuestra nación y sobre todo de nuestra Entidad.

La propuesta de implementar a la Constitución del Estado de Puebla, así como a la Ley Orgánica Municipal en los términos planteados respecto de la protección de los principios constitucionales a los procesos plebiscitarios sobre Juntas Auxiliares.

Por lo anterior, es necesario considerar lo siguiente:

Al ser un mecanismo de elección de autoridades mediante votación, se requiere una normatividad que permita a las Juntas Auxiliares regirse bajo los principios democráticos que se preservan en todo proceso electoral, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad, máxima publicidad y paridad de género, este último incluido en la última reforma del 13 de abril de 2020.

Dado que al ser los miembros de los Ayuntamientos quienes se encargan de los procesos plebiscitarios se puede caer en el supuesto de ser juez y parte, lo que reduce el ejercicio de un procedimiento completamente democrático ya que al tratarse de una democracia participativa, se debe buscar en todo momento preservar la voluntad de quien elige, sin embargo como lo he expuesto anteriormente la actual normativa no permite garantizar la certeza de este tipo de procedimientos comiciales generando una limitación de la participación de la ciudadanía esto es así porque dichos procedimientos carecen de certeza y confianza cosa que es

puesta en evidencia derivado de las impugnaciones recibidas en el año 2019, así que es necesario reformar este tipo de procedimientos para tener una democracia cada vez mejor, y la ciudadanía siga confiando en lo que nosotros sabemos; que no hay mejor forma de gobierno que un sistema democrático.

5. Bibliografía

Carbonell, Miguel; Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del derecho en México Editorial Porrúa, S.A.; Segunda Edición; México, D.F., 1999.

Carbonell, Miguel; Teoría de la Constitución; Compilador; Editorial Porrúa, S.A. UNAM; Segunda Edición; México, D.F., 2002.

Clavero Bartolomé; El Orden de los Poderes, Historias Constituyentes de la Trinidad Constitucional Editorial Trotta, Madrid, España; 2007.

Cuadernos de Política y Derecho, "La Soberanía, contribución a la Teoría del Derecho Estatal y del Derecho Internacional", Fondo de Cultura Económica (México) y la Fundación Escuela Nacional de Jurisprudencia (Santiago de Chile) México D.F. 1995.

Habermas, Jürgen; Tiempo de Transiciones; Editorial trotta, Madrid, España, 2004.

Pacto por México. Gobierno de la República Mexicana. 2013.

Nieto García Alejandro; Crítica de la Razón Jurídica; editorial Trotta, Madrid, España; 2007.

Terrazas Salgado, Rodolfo; Introducción al Estudio de la Justicia Constitucional Electoral en México; Ángel Editor; México, D.F. 2006.

Legislativa

Constitución Política del Estado de Michoacán; ABZ Editores; Volumen 67; número III; Morelia, Michoacán; México, 1998.

Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, D.F. 2005.

Diario Oficial de la Federación del 13 de noviembre de 2007; Decreto de reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla.

Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; México, D.F., 2005.

Martha Patricia Tovar Pescador

Magistrada del Tribunal Electoral del Estado de México. Con estudios de Maestría en Derecho Electoral por el Instituto Electoral del Estado de México. En su desempeño laboral ha sido Abogada Postulante, Notificadora, Sustanciadora, Secretaria Auxiliar Jurídica y Secretaria Técnica, todos en el Tribunal Electoral del Estado de México.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ELECCIÓN DE LAS AUTORIDADES AUXILIARES EN EL CONTEXTO NORMATIVO MEXICANO

1. Noción de participación ciudadana 2. Elección de autoridades auxiliares municipales en los Estados 3. Conclusiones 4. Referencias bibliográficas.

1. Noción de participación ciudadana

Comencemos por mencionar que Montes de Oca (2011:37) define a la participación ciudadana como el proceso gradual mediante el cual se integra a las y los ciudadanos en forma individual o colectiva, en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones en los asuntos públicos, que lo afectan en lo particular o en lo colectivo, ya sea en lo político, económico, social y ambiental para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad donde se desenvuelve.

La participación ciudadana en un régimen democrático se manifiesta en dos modalidades: institucionalizada y no institucionalizada. Es institucionalizada cuando busca influir

en los procesos de decisión relacionados con temas de interés público mediante mecanismos como el voto. La participación ciudadana no es institucionalizada cuando se basa en protestas o manifestaciones a favor o en contra de políticas públicas y disposiciones gubernamentales, cuando expresa opiniones en medios de comunicación y cuando forma parte de organizaciones no gubernamentales (Bravo, 2014:281).

De acuerdo con Bravo Escobar (2014) dentro de la participación ciudadana institucionalizada, se reconocen dos modalidades: la primera es la que realizan las y los ciudadanos para incidir en la conformación de los órganos de gobierno mediante la selección de sus representantes en votaciones, dar su apoyo a candidatos o partidos políticos, e incluso postularse por medio de candidaturas independientes. La segunda tiene que ver con la posibilidad de incidir en el diseño de políticas públicas y en la aprobación de leyes y reglamentos, mediante instrumentos que permiten la intervención de la ciudadanía de manera directa.

Los principales mecanismos de la participación ciudadana, son la iniciativa ciudadana y las distintas formas de consulta popular como como los referendos, las elecciones, los organismos consultivos y los consejos ciudadanos, entre otros.

Las democracias modernas han incorporado los mecanismos de participación ciudadana como una forma de compensar la crisis de representación que tiende a deslegitimar las instituciones políticas formales, por lo que se han instituido como canales institucionales promotores de la intervención ciudadana en la conformación de la voluntad política de los Estados (Recuperado de senado <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/>).

Estos mecanismos actúan como causas alternativas y/o complementarios de las instituciones electorales y partidarias, haciendo posible procesar las demandas ciudadanas en forma más efectiva como referente para la toma de decisio-

nes políticas. Al mismo tiempo, con su ejercicio efectivo, se revierte la distancia, desconfianza y apatía hacia las instituciones formales de gobierno y las personas que las encabezan (Prud'Homme 1997:49).

El desarrollo legislativo e histórico que ha tenido el artículo 115 constitucional, dedicado al municipio libre, nos ha demostrado que la piedra angular sobre la cual se construye la sociedad nacional, en tanto es la primera organización estatal en entrar en contacto con el núcleo social, es el municipio como la parte del Estado más cercana a los intereses de la población.

En términos de Sánchez (1987:35) es a través del municipio que se puede alcanzar un mayor grado de eficacia del sistema federal mexicano, ya que el municipio libre propicia una mayor participación comunitaria, sin la cual los estados no pueden lograr la energía necesaria para hacer vigente el sistema federal como decisión política fundamental.

Bajo estos criterios se cimentaron las instituciones de tipo comunitario con el propósito de mejorar la gestión municipal, estas instituciones de base territorial descansan en las autoridades auxiliares municipales.

Las autoridades auxiliares municipales nacen de la norma, aunque a veces el sistema de usos y costumbres predomina si no es que, su origen corresponde a formatos híbridos que combinan reglas del derecho público con prácticas y usos propios de las comunidades indígenas. Es una de las unidades administrativas más elementales, pero indispensables de la administración pública municipal. Éstas representan al gobierno municipal y, a su vez, a la comunidad, ya que al menos en el Estado de México son electas democráticamente. El principal objetivo de las autoridades auxiliares municipales es ejercer en sus respectivos ámbitos, las atribuciones que les delegue el ayuntamiento, para mantener el orden, la tranquilidad, la paz social, la seguridad y la protección de los vecinos, conforme a lo establecido en la Ley

Orgánica Municipal, el Bando Municipal y los reglamentos respectivos.

Sin embargo, las autoridades auxiliares municipales enfrentan varias dificultades en su desempeño; mismas que se relacionan con el marco legal donde se desenvuelven, ya que no se encuentra debidamente delimitada la función de su representación política; de igual forma, en muchos casos con limitaciones administrativas y carencia de una estructura mínima indispensable.

No obstante, la conjugación de legitimidad y liderazgo en la autoridad auxiliar otorga confianza y certidumbre al conjunto social que se cohesiona alrededor de ella, la fortalece y dinamiza en la negociación de soluciones a la problemática común. No se debe perder de vista que, la problemática municipal del país se refleja en cada comunidad y en su autoridad como el eslabón más frágil de la cadena territorial del estado (Polo, 2012:19).

Por lo que la nueva dinámica social, hace evidente la necesidad de replantear y modificar paradigmas, a efecto de fortalecer todos los componentes territoriales, donde la comunidad local sea el punto de partida de las políticas y no el punto de llegada, mediante la búsqueda de mecanismos normativos que regulen la participación ciudadana en la toma de decisiones, dando lugar a la llamada democracia participativa (Polo, 2012:20).

La consolidación democrática implica que, la participación ciudadana ocurra en todos los ámbitos, tanto al interior de las organizaciones sociales, como en la vida cotidiana de las personas. Es decir, la democracia trasciende más allá de los comicios.

Las autoridades auxiliares municipales, por las funciones que desempeñan en cada circunscripción y por el poder público que representan, ya que le es concedido por la ley, configuran una forma de participación ciudadana cuya importancia radica en facilitar la cercanía del ayuntamiento

con la sociedad de base territorial, para que éste propicie el interés general, favoreciendo un tipo de gobierno más cercano a la ciudadanía, llevando con ello a una apertura de decisión pública.

Dichas autoridades por las características de sus atribuciones pudieran constituirse en las principales actoras de la democracia participativa municipal y garantizar políticas públicas más eficientes. En ese sentido, su objeto político les obliga a facilitar la acción del gobierno local en la comunidad o circunscripción territorial municipal, generando ambientes propicios a la participación ciudadana y, por consiguiente, a la implementación de programas.

Como es evidente, la acción de gobierno también debe buscar estrategias para estar más cerca de quienes finalmente reciben sus resultados, las y los ciudadanos y la apertura de espacios efectivos de expresión, representación y participación ciudadana (Paz, 1999:133).

Existen ahora grandes desafíos para el Estado, que están favoreciendo un tránsito desde los tradicionales modelos de gobernar hacia la implementación de nuevas modalidades de la participación democrática, por lo que puede hablarse del surgimiento de una nueva forma de democracia participativa en la que, por medio de la apertura de los procesos políticos a la interacción estrecha y continua entre los actores políticos, las administraciones y la ciudadanía, se consigue crear nuevas formas del quehacer democrático, desde las que se hace posible afrontar conjuntamente, las crecientes problemáticas sociales.

Por lo que fortalecer los mecanismos de participación popular directa, a través de las autoridades auxiliares municipales, puede ser una alternativa viable para reiniciar el proceso de desarrollo desde sus bases, con la participación de la comunidad, ello con la finalidad de institucionalizar los espacios para el diálogo y la negociación, a partir del reconocimiento de la pluralidad de la sociedad.

La idea de que la participación ciudadana contribuye a civilizar el ejercicio de poder en una democracia consolidada, donde se discuten las políticas públicas y se construyen consensos en razón de un ejercicio responsable de los derechos, así como de las libertades fundamentales. Por lo que resulta necesario promover el fortalecimiento de la sociedad civil, el encauzamiento de los movimientos sociales y su articulación con el Estado, a través de la ampliación de los espacios sociales y públicos.

Ante estas manifestaciones sociales, los ayuntamientos con la intervención de los actores sociales de su circunscripción, han dispuesto nuevas prácticas de participación ciudadana, considerando las circunstancias propias de su territorio y las condiciones políticas, económicas y sociales prevalecientes, sentando las bases que fomenten su participación y organización independiente (Paz, 1999:144).

Es por ello que, cada vez es más frecuente ver prácticas de participación ciudadana como el cabildo abierto o las asambleas populares. En la primera, las y los ciudadanos participan proponiendo, opinando o proporcionando información sobre los problemas que aquejan a la comunidad. En la segunda, la población es convocada en forma abierta para ser informada de la gestión, consultarle sobre la atención a algún problema o elegir representantes.

O bien, en la elección de delegados o representantes municipales, en donde la ciudadanía es convocada a asamblea para la elección de sus autoridades auxiliares. También se encuentran situaciones en las que varios municipios circunvecinos se organizan para planear el desarrollo de su región a través de consultas abiertas contribuyendo con sus propuestas.

Así se tiene que, el nivel más básico del gobierno representa el espacio ideal para el fortalecimiento de la democracia participativa. La participación libre e independiente de la ciudadanía es clave en el fortalecimiento de la democracia;

sin lugar a duda, es su participación el medio para fijar los mecanismos que permitan hacer más eficiente la democracia participativa.

2. Elección de autoridades auxiliares municipales en los Estados

Enseguida, veamos en los Estados en términos de su legislación, a quiénes se consideran autoridades auxiliares municipales y cuáles son los mecanismos de participación que se hacen presentes, para elegir a sus autoridades.

| Estado | ¿Quiénes son autoridades auxiliares? | Forma de Elección | Conclusiones |
|-----------------|--|--|--|
| Aguascalientes | <p>Delegados. Subdelegados. Jefes de sector. Jefes de sección. Jefes de manzana. Artículo 122. Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes.</p> | <p>Los designa el ayuntamiento conforme a los procedimientos establecidos por la ley municipal y los reglamentos respectivos de cada municipio. Artículo 122. Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes.</p> | <p>Designación conforme a los procedimientos establecidos por el ayuntamiento.</p> |
| Baja California | <p>Comisario Social Artículo 55. Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California.</p> | <p>Los Comisarios Sociales Honorarios serán nombrados conforme al siguiente procedimiento: I.- El Síndico Procurador: A) Convocará a todas y todos los ciudadanos que deseen participar; B) Seleccionará a los que hayan cumplido con el perfil y requisitos y acudirán al curso de capacitación respecto a las atribuciones, derechos, obligaciones C) Publicará la lista con los nombres de los aspirantes; D) Aplicará y calificará el examen de conocimientos y demás evaluaciones y; E) Otorgará en compañía del Síndico procurador, Presidente Municipal y un Regidor los nombramientos. Artículo 58. Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California.</p> | <p>Designación a través del procedimiento establecido por el ayuntamiento.</p> |

| Estado | ¿Quiénes son autoridades auxiliares? | Forma de Elección | Conclusiones |
|---------------------|--|--|--|
| Baja California Sur | <p>Delegados.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Subdelegados. <p>Artículo 83. Ley Orgánica del Gobierno Municipal del Estado de Baja California Sur.</p> | <p>Para la designación de delegados deberá hacerse una consulta ciudadana de conformidad con la convocatoria para tal efecto. El ayuntamiento calificará los resultados, hará la declaratoria correspondiente y pasará ésta al Presidente Municipal para su ejecución.</p> <p>Los subdelegados serán propuestos por el Presidente Municipal y ratificados por el ayuntamiento. El ayuntamiento podrá optar en casos especiales por realizar una consulta ciudadana para la designación de subdelegados.</p> <p>Artículo 84. Ley Orgánica del Gobierno Municipal del Estado de Baja California Sur.</p> | <p>Consulta ciudadana.</p> <p>Designación por el Presidente Municipal, y salvo casos especiales, el ayuntamiento podrá realizar una consulta para su designación</p> |

| Estado | ¿Quiénes son autoridades auxiliares? | Forma de Elección | Conclusiones |
|----------|--|--|---|
| Campeche | <p>Juntas Municipales. Comisarios Municipales. Agentes Municipales. Delegados de Sector. Inspectores de Cuartel. Jefes de Manzana. Artículo 77. Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche.</p> | <p>La Junta Municipal se integra mediante elección popular directa conforme a lo previsto por la ley electoral, por un Presidente, tres Regidores y un Síndico electos por el principio de mayoría relativa y un Regidor asignado por el sistema de representación proporcional. Los Comisarios Municipales mediante elección popular directa bajo el principio de mayoría relativa. Electos por los vecinos de la comisaría municipal. La elección se realizará conforme a la Ley de Procedimientos para la Elección de Comisarios Municipales del Estado y el reglamento municipal que conforme a ella expida el Cabildo. Los Agentes Municipales, Delegados de Sector, Inspectores de Cuartel y Jefes de Manzana, serán nombrados y removidos libremente por el ayuntamiento, o por la Junta Municipal cuando la jurisdicción de dichas autoridades auxiliares deba ejercerse en el territorio de una Sección Municipal. Artículo 80. Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche</p> | <p>Elección popular mediante mandato constitucional en términos de la legislación electoral y elección vecinal. Designación del ayuntamiento o bien la Junta Municipal.</p> |

| Estado | ¿Quiénes son autoridades auxiliares? | Forma de Elección | Conclusiones |
|-----------|--|--|--|
| Chiapas | <p>Delegaciones Municipales. Subagentes. Artículo 67 y 74. Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas.</p> | <p>El Delegado Municipal, será nombrado por el ayuntamiento, con la aprobación de las dos terceras partes de sus integrantes. Para poder nombrar a la persona que deba ocupar el cargo de Delegado Municipal, el ayuntamiento podrá llevar a cabo una consulta pública, donde los habitantes podrán proponer a la persona que reúna los requisitos a que se refiere el párrafo anterior. Agentes y subagentes serán nombrados por el ayuntamiento. Artículo 68 y 74. Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas.</p> | <p>Designación con la posibilidad de consulta a la ciudadanía para proponer quien debe ser nombrado. Designación de Agentes y Subagentes</p> |
| Chihuahua | <p>Juntas Municipales que se integran por la persona titular de la Presidencia Seccional y dos Regidurías. Comisarias de Policía. Artículo 37. Código Municipal para el Estado de Chihuahua.</p> | <p>Las y los integrantes de las Juntas Municipales serán electos de acuerdo a las bases establecidas en la Ley Electoral del Estado de Chihuahua y los acuerdos aprobados por el Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral. La Comisaría de Policía será electa de conformidad con los lineamientos que emita el Instituto Estatal Electoral y el convenio de coordinación que se celebre con los respectivos ayuntamientos. Artículo 44. Código Municipal para el Estado de Chihuahua.</p> | <p>Elección que organicen las autoridades electorales</p> |

| Estado | ¿Quiénes son autoridades auxiliares? | Forma de Elección | Conclusiones |
|----------------------|---|---|--|
| Coahuila de Zaragoza | <p>Delegados. Subdelegados. Artículo 102. Código Municipal para el Estado de Coahuila de Zaragoza</p> | <p>El ayuntamiento nombrará y removerá a los delegados o subdelegados municipales cuando por el tamaño del municipio sea necesaria su designación. Artículo 102, párrafo tercero, fracción I, numeral siete del Código Municipal para el Estado de Coahuila de Zaragoza.</p> | <p>Designación del ayuntamiento</p> |
| Colima | <p>Comisarías municipales. Juntas municipales. Delegaciones. Artículo 61. Ley del Municipio Libre del Estado de Colima.</p> | <p>Serán electas mediante voto universal, libre, secreto y directo de las y los ciudadanos residentes en la localidad donde se establezcan, de conformidad con el procedimiento de participación ciudadana y vecinal que fijen los ayuntamientos en los reglamentos respectivos. Artículo 61. Ley del Municipio Libre del Estado de Colima.</p> | <p>Elección mediante procedimientos establecidos por el ayuntamiento</p> |
| Ciudad de México | <p>Coordinaciones territoriales Artículo 76. Ley Orgánica de las Alcaldías de la Ciudad de México.</p> | <p>La designación de la persona titular de cada coordinación territorial corresponde a la persona titular de la alcaldía. Artículo 79. Ley Orgánica de las Alcaldías de la Ciudad de México</p> | <p>Designación del titular de la alcaldía</p> |

| Estado | ¿Quiénes son autoridades auxiliares? | Forma de Elección | Conclusiones |
|------------|---|---|--|
| Durango | <p>Juntas Municipales. Jefaturas de Cuartel. Jefaturas de Manzana. Artículo 97. Ley Orgánica del Municipio Libre de Durango.</p> | <p>Serán electos democráticamente por medio de un proceso comicial que se lleve a cabo en los lugares de residencia de estos organismos. Para tal efecto, el ayuntamiento, expedirá la convocatoria correspondiente. Artículo 105. Ley Orgánica del Municipio Libre de Durango.</p> | <p>Elección mediante los procedimientos establecidos por el ayuntamiento</p> |
| Guanajuato | <p>Delegados. - Subdelegados. Artículo 141. Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.</p> | <p>Serán nombrados o ratificados por el ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal. Para efecto de formular, la propuesta de Delegados y Subdelegados Municipales, el Presidente Municipal podrá optar por realizar una consulta pública previa a los habitantes de la delegación. En el supuesto de que el Presidente en su propuesta atienda al resultado de la consulta, la aprobación será por mayoría simple del ayuntamiento. En comunidades indígenas será delegado el electo bajo usos y costumbres. Artículo 141 y 141-1. Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.</p> | <p>Designación por el Presidente Municipal. El Presidente Municipal de manera optativa podrá convocar a una consulta pública previa, pudiendo atender los resultados de la consulta para la designación; para ello se requiere la aprobación de la mayoría del ayuntamiento. Usos y costumbres en comunidades indígenas.</p> |

| Estado | ¿Quiénes son autoridades auxiliares? | Forma de Elección | Conclusiones |
|----------|--|---|--|
| Guerrero | Comisarios. Delegaciones. Artículo 196. Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero | Los Comisarios Municipales, los Comisarios suplentes y los Comisarios Vocales serán electos mediante procedimientos de elección vecinal y por planilla. Los Delegados serán designados a propuesta del Presidente Municipal. Artículo 198. Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero | Elección vecinal. Designación directa a propuesta del Presidente Municipal. |
| Hidalgo | Delegados. - Subdelegados. Artículo 80. Ley Orgánica Municipal para el Estado de Hidalgo | Los ayuntamientos, en ejercicio de su facultad reglamentaria podrán establecer: El procedimiento de convocatoria para la elección de delegados y subdelegado. Artículo 80. Ley Orgánica Municipal para el Estado de Hidalgo. | Elección directa mediante el procedimiento establecido por el ayuntamiento. |
| Jalisco | Delegados. Agentes. Artículo 7, 8 y 9. Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco. | Determina que los Delegados Municipales deben ser designados por el ayuntamiento y los Agentes Municipales, deben ser nombrados por el ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal. Artículos 8 y 9. Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco. | Designación por el ayuntamiento |

| Estado | ¿Quiénes son autoridades auxiliares? | Forma de Elección | Conclusiones |
|---------------------|--|--|--|
| México | <p>Delegados. Subdelegados. Jefes de Sector. Jefes de Sección. Jefes de Manzana. Artículo 56. Ley Orgánica Municipal del Estado de México.</p> | <p>La elección de Delegados y Subdelegados se sujetará al procedimiento establecido en la convocatoria que al efecto expida el ayuntamiento. Los Jefes de Sector o de Sección y de Manzana serán nombrados por el ayuntamiento. Artículo 59. Ley Orgánica Municipal del Estado de México.</p> | <p>Elección mediante procedimiento establecido por el ayuntamiento. Designación directa por el ayuntamiento.</p> |
| Michoacán de Ocampo | <p>Jefes de Tenencia Encargados del Orden. Jefes de Manzana. Artículo 60. Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.</p> | <p>Funcionará un jefe en cada una de las tenencias, y un encargado del orden en cada uno de los centros de población. El Secretario del ayuntamiento emitirá convocatoria para elegir a los auxiliares administrativos. Tratóndose de comunidades indígenas reconocidas por la Comisión Nacional de los Pueblos Indígenas se podrá recurrir a formas de elección según usos y costumbres. Artículo 62. Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.</p> | <p>Plebiscito. Tratóndose de pueblos indígenas se podrá recurrir a formas de elección según usos y costumbres.</p> |

| Estado | ¿Quiénes son autoridades auxiliares? | Forma de Elección | Conclusiones |
|------------|---|--|---|
| Morelos | Delegados. Ayudantes. Artículo 101. Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos. | Los Ayudantes Municipales serán electos por votación popular directa, conforme al principio de mayoría relativa. Los Delegados Municipales serán nombrados y removidos por el ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal, para que los nombramientos tengan validez plena, será necesario el voto aprobatorio de cuando menos la mitad de uno del total de los miembros del Ayuntamiento. Artículo 104 y 105. Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos. | Designación directa por el ayuntamiento. Elección directa. |
| Nayarit | Delegados Municipales. Jueces Auxiliares. Artículo 93. Ley Municipal para el Estado de Nayarit. | Serán designados directamente por la ciudadanía del lugar, mediante un proceso de elección que será libre y democrática, de conformidad con las bases que establezca la convocatoria que expedirá el ayuntamiento. Artículo 101. Ley Municipal para el Estado de Nayarit. | Elección mediante procedimientos establecidos por el ayuntamiento |
| Nuevo León | Organismos de colaboración Artículo 169. Ley de Gobierno Municipal del Estado De Nuevo León. | El ayuntamiento reglamentará la integración de los organismos de colaboración. Artículo 169. Ley de Gobierno Municipal del Estado De Nuevo León. | Designados por el ayuntamiento |

| Estado | ¿Quiénes son autoridades auxiliares? | Forma de Elección | Conclusiones |
|-----------|--|--|--|
| Oaxaca | Agentes municipales. Agentes de policía. Artículo 76. Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca. | La elección de los Agentes Municipales y de Policía será a través de convocatoria. En los Municipios de usos y costumbres, se sujetará a las tradiciones y prácticas democráticas de las propias localidades. Artículo 79. Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca. | Elección de los agentes municipales y de policía. En su caso, usos y costumbres |
| Puebla | Juntas auxiliares. Artículo 224. Ley Orgánica Municipal. | Electas en plebiscito que, se efectuará de acuerdo con las bases que establezca la convocatoria. Artículo 225. Ley Orgánica Municipal. | Plebiscito |
| Querétaro | Delegados. - Subdelegados. Artículo 52. Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro | Serán nombrados por el Presidente Municipal, en caso de que así lo estime pertinente, el Presidente Municipal tendrá la facultad discrecional de indicar método diverso a la designación directa señalando como procedimiento de elección la elección directa mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros del ayuntamiento, por medio de una Comisión Especial integrada por regidores en los términos que ordene el reglamento o los acuerdos dictados al efecto. Artículo 52. Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro. | Designación por el Presidente Municipal, éste puede optar por elección directa |

| Estado | ¿Quiénes son autoridades auxiliares? | Forma de Elección | Conclusiones |
|-----------------|--|---|--|
| Quintana Roo | Alcaldías. Delegaciones. Subdelegaciones. Artículo 25. Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo. | Alcaldías y Delegaciones serán electos mediante el voto universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible. Los y las Subdelegados/as Municipales serán designados por el o la presidente/a municipal. Artículo 25. Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo. | Elección de Alcaldías y delegaciones. Designación por el Presidente Municipal de las Subdelegaciones |
| San Luis Potosí | -Delegados. Artículo 92. Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí. | Designado por acuerdo del Cabildo. Artículo 92. Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí. | Designación del Cabildo. |
| Sinaloa | Síndicos. Comisarios. Artículo 11 Ley de Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa | Nombrados y removidos libremente por el ayuntamiento mediante consulta popular que se celebrará en Asamblea General convocada para tal efecto en Sindicaturas con menos de siete mil quinientos habitantes y mediante Plebiscito en Sindicaturas con más de siete mil quinientos habitantes. Artículo 68 Ley de Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa. | Plebiscito. Consulta popular |

| Estado | ¿Quiénes son autoridades auxiliares? | Forma de Elección | Conclusiones |
|---------|---|---|--|
| Sonora | Comisarios. Delegados. Artículo 98 y 103 Ley de Gobierno y Administración Municipal. | Designados a través de una comisión especial que instrumente un proceso que asegure la participación ciudadana. Artículo 98 y 103 Ley de Gobierno y Administración Municipal. | Elección mediante procedimiento instaurado por el ayuntamiento. |
| Tabasco | Delegados. Subdelegados. Jefes de sector. Jefes de sección. Artículo 99 Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco. | La elección de los Delegados y Subdelegados se llevará a cabo mediante sufragio libre y secreto. Los Jefes de Sector y de Sección serán designados directamente por el ayuntamiento, a propuesta del Presidente Municipal o podrán ser electos, conforme a las disposiciones anteriores. Artículo 103 Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco. | Elección de Delegados, subdelegados. Designación directa por el Ayuntamiento, a propuesta del Presidente Municipal, de los Jefes de sector y jefes de sección. Se podrá optar por elección. |

| Estado | ¿Quiénes son autoridades auxiliares? | Forma de Elección | Conclusiones |
|------------|--|--|---|
| Tamaulipas | <p>Delegados.</p> <p>En las comunidades con población superior a los mil habitantes, también podrán nombrarse conjuntamente Subdelegados.</p> <p>Jefes de Sección y de Manzana.</p> <p>Artículo 77. Código Municipal para el Estado de Tamaulipas.</p> | <p>El ayuntamiento recibirá propuestas en terna de las comunidades, con base en la elección democrática de los miembros de la comunidad procediéndose a su evaluación y nombramiento respectivo, por mayoría calificada de dos terceras partes del Cabildo.</p> <p>Si no fuere así, el ayuntamiento solicitará a la comunidad el envío de una nueva terna, procediendo inmediatamente a su valoración, deliberación y nombramiento respectivo.</p> <p>De no designarse el nombramiento se hará eligiendo de una propuesta en terna que presente el Presidente Municipal.</p> <p>Jefes de sección y de manzana conforme a la división administrativa territorial que hagan de los centros de población, considerando las propuestas presentadas por los vecinos.</p> <p>Artículo 77. Código Municipal para el Estado de Tamaulipas.</p> | <p>Designación de Delegados y Subdelegados por mayoría calificada de los miembros del ayuntamiento previa elección de la comunidad.</p> <p>Si no se logra la mayoría calificada, se solicitará a la comunidad nueva terna.</p> <p>De no lograrse de nueva cuenta la mayoría calificada, la designación será entre las propuestas que presente el Presidente Municipal</p> <p>Designación por el ayuntamiento de Jefes de Sección y de Manzana, de entre las propuestas presentadas por los vecinos.</p> |

| Estado | ¿Quiénes son autoridades auxiliares? | Forma de Elección | Conclusiones |
|---------------------------------|---|--|---|
| Tlaxcala | <p>Las presidencias de comunidad. Delegados municipales. Representaciones vecinales. Artículo 112. Ley Municipal del Estado de Tlaxcala.</p> | <p>Las presidencias de comunidad se elegirán conforme a lo previsto en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado. Los Delegados Municipales y sus suplentes serán electos por las y los ciudadanos de su localidad, reunidos en asamblea popular y a través de voto nominal y directo. Artículo 112 y 122. Ley Municipal del Estado de Tlaxcala.</p> | <p>Elección de las presidencias de comunidad, que organice la autoridad electoral. Delegados asamblea popular a través del voto</p> |
| Veracruz de Ignacio de la Llave | <p>Agentes Municipales. Subagentes Municipales. Jefes de Manzana. -Comisario Municipal. Artículos 61 y 63 Ley Orgánica del Municipio Libre.</p> | <p>Los Agentes y Subagentes Municipales, podrán ser electos mediante los procedimientos de auscultación, consulta ciudadana o voto secreto. Los Jefes de Manzana y el Comisario Municipal serán designados por el ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal. Artículos 63 y 172. Ley Orgánica del Municipio Libre.</p> | <p>Elección mediante los procedimientos de auscultación, consulta ciudadana o voto secreto de los Agentes y Subagentes Municipales. Designación del ayuntamiento, a propuesta del Presidente Municipal, de los Jefes de Manzana y el Comisario Municipal.</p> |

| Estado | ¿Quiénes son autoridades auxiliares? | Forma de Elección | Conclusiones |
|-----------|---|--|---|
| Yucatán | Delegados Municipales. Comisarios Municipales. Subcomisarios Municipales. Jefes de Manzana Artículo 52. Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Yucatán. | Serán nombrados y removidos por el ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal. Artículos 57 y 58. Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Yucatán. | Designación del ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal |
| Zacatecas | Concejales. Delegados. Artículo 90. Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas. | El Cabildo convocará a los habitantes a efecto de elegir a los Concejales en reunión vecinal, mediante voto universal, directo y secreto a los miembros del Concejo, a propuesta de los propios vecinos. Delegados Municipales se deberán de elegir en reunión vecinal, mediante voto universal, directo y secreto a los miembros del Concejo, a propuesta de los propios vecinos. Artículo 19, 90 y 91. Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas. | Elección |

Del cuadro en estudio, tenemos que el nombre que reciben las autoridades auxiliares cambia de un Estado a otro, éstos pueden ser: Comisarios Municipales, Presidentes de las Juntas Auxiliares, Delegados Municipales, Jefes de las Tenencias Municipales, Agentes Municipales o Jueces Auxiliares.

No obstante, se aprecia que las leyes municipales de veintidós Estados contienen la denominación de Delegado, siendo el termino comúnmente utilizado para nombrar a las autoridades auxiliares [Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Coahuila, Colima, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Morelos, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas] y, algunas otras, prevén la figura de subdelegado [Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Guanajuato, Hidalgo, México, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco y Tamaulipas]. Aunque también se consideran otros nombres en la representación del ayuntamiento en centros urbanos o para cubrir todas las posibilidades de cada municipio, por ejemplo: Inspectores de cuartel, Agentes y Sub Agentes, Juntas Municipales, Comisarias Municipales, Jefaturas de Cuartel o Concejales.

Además, se tiene que, en términos de las legislaciones respectivas a las autoridades auxiliares se les elige mediante el voto de las y los ciudadanos del territorio correspondiente mediante plebiscito o consulta; o, son designados, en algunos, casos por los miembros del ayuntamiento, en otros, exclusivamente por el Presidente Municipal, o por el ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal; por lo que el nombramiento de estas autoridades no siempre es consecuencia de un proceso de participación ciudadana.

De entre los Estados que realizan un ejercicio democrático se encuentran: Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Colima, Durango, Guerrero, Hidalgo, México, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Ta-

basco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. En este tipo de modalidad encontramos que son veinte entidades que dan pauta a la participación ciudadana en la elección de sus autoridades auxiliares municipales, esto es que, sólo poco más del 62% de las entidades del país promueven la forma directa de participación ciudadana.

Por lo que, se puede afirmar que, en las entidades federativas antes enunciadas, las autoridades auxiliares municipales provienen de la voluntad general de su comunidad más que de la decisión unilateral de la autoridad. Es importante resaltar que su elección democrática otorga legitimidad a su representación colectiva.

Otro dato relevante que se advierte es el relativo a que al menos alguna autoridad auxiliar municipal es designada por parte de la autoridad municipal, ya que la ley le otorga la facultad de nombrarlas; la cual puede darse de dos formas: vía directa, esto es, sin el consenso de la ciudadanía o mediante procedimientos previos de consulta popular.

Entre los estados que ejercen esta forma de designación encontramos a: Aguascalientes, Baja California, Chiapas (Agente y Subagente), Coahuila, Ciudad de México, Guanajuato (el Presidente Municipal puede optar por hacer consulta previa), Guerrero (Delegados), Jalisco, México (Jefes de Sector y de Manzana), Michoacán (Jefes de manzana), Morelos (Delegados), Nayarit, Nuevo León, Querétaro (por elección si así lo acuerda el ayuntamiento), Quintana Roo (Delegados y Subdelegados), San Luis Potosí, Sonora, Tabasco (Jefes de Sector y de Sección), y Veracruz (Jefes de Manzana y Comisario Municipal).

La elección democrática de las autoridades auxiliares se fortalece en la medida que intervienen en su preparación y desarrollo los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE), conformados por funcionarios públicos especializados, estos casos se presentan en los Estados de Campeche, Chihuahua y Tlaxcala. Por lo que, a diferencia de las elec-

ciones por convocatoria y designación, el proceso con intervención de la institución electoral estatal da mayor certeza a los resultados al ser realizados por órganos especializados, lo que contribuye al desarrollo de la vida democrática local.

En términos democráticos, los procesos electivos son un estímulo para cualquier ciudadano que indudablemente impulsa a abrir mayores espacios a la voluntad ciudadana. De este modo encontramos que los ayuntamientos atinadamente dan preferencia a la elección vecinal, aunque en el sistema de usos y costumbres la designación aún está vigente; tal es el caso de los Estados de Guanajuato, Michoacán y Oaxaca que expresamente reconocen a los usos y costumbres en la designación de las autoridades auxiliares. En tanto que en el Estado de México se reconoce este tipo de elección en las convocatorias emitidas por los ayuntamientos en territorios con población indígena.

En estos términos, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha establecido que los valores y principios que expresamente se contemplan en la Constitución Federal como rectores de los procesos comiciales para elegir a los titulares de los poderes ejecutivo y legislativo, así como a los integrantes de los ayuntamientos, resultan igualmente aplicables en los casos, en que a través del voto ciudadano se elige a autoridades u órganos auxiliares de los ayuntamientos, en atención a que la finalidad perseguida por los principios electorales consagrados en la Constitución es la de posibilitar la realización de elecciones libres, auténticas y periódicas y garantizar el respeto de los derechos político-electorales a efecto de que la ciudadanía acceda a cargos de elección popular mediante el sufragio universal, libre, secreto, directo, personal, intransferible y auténtico (SUP-CDC-002/2013).

De igual forma, ha considerado que los procesos electorales en los que se elijan autoridades auxiliares deben

desarrollarse conforme a los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad, mismos principios que también aplican en procesos electivos de participación ciudadana, como lo son la renovación de autoridades y órganos auxiliares de los ayuntamientos, toda vez que los principios constitucionales derivan de los valores superiores que vienen reconocidos en la Ley Suprema de la Nación.

3. Conclusiones

Hasta ahora, ha sido poco el interés que se le ha dado a este tema, por lo que no se tiene una visión completa sobre el alcance que, por lo menos en el plano formal, han tenido estos mecanismos de participación ciudadana dentro de los marcos legales municipales, por lo que resulta necesario que estos procesos de institucionalización a nivel local deban consolidarse. La participación ciudadana en la elección de autoridades auxiliares municipales muestra avances; sin embargo, se requiere que estos se generalicen a efecto de que todas las autoridades auxiliares de base municipal sean nombradas como resultado de un proceso electivo.

En concreto, el espacio ideal para el desarrollo de la democracia participativa es el municipio; por lo tanto, consideró que las autoridades municipales, en concreto los ayuntamientos, busquen las formas institucionales adecuadas para asegurar la participación ciudadana, pues en la medida que la ciudadanía participe, se verá el fortalecimiento de las democracias modernas –al menos en nuestra República–.

4. Referencias Bibliográficas

Andrea, F, Newman, J, Rodríguez, A, Lozano, Sánchez, E, y Solano, D, (1987). La renovación política y el sistema electoral mexicano: Porrúa, S.A.

Montes de Oca, J. (2011) Democracia participativa para la gobernabilidad, bajo un nuevo institucionalismo democrático en México: Serie Brevarios de Cultura Política Democrática.

Prud'Homme, J. F. (1997). Consulta popular y democracia directa: Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática.

Ugalde, L. y Rivera, G. (2014). Fortalezas y debilidades del sistema electoral Mexicano. Perspectiva estatal e internacional: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Paz, C. (1999, enero-abril). La participación ciudadana municipal en México: factor para el desarrollo y eficiencia gubernamental. Revista estudios políticos UNAM núm. 20, pp. 129- 15 DOI: <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.1999.20.37226>.

Polo, M. H. (2012). Administración pública comunitaria y gobierno local en México: Las autoridades auxiliares municipales, Instituto Nacional de Administración Pública. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3377/1.pdf>.

Legislación:

Código Municipal para el Estado de Coahuila de Zaragoza, (26 de junio de 2020), Periódico Oficial, México, Congreso del Estado de Coahuila.

Código Municipal para el Estado de Chihuahua, (30 de junio de 2020), Periódico Oficial del Estado, México, Congreso del Estado de Chihuahua.

Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato, (29 de mayo de 2020), Periódico Oficial del Estado, México, Congreso del Estado de Guanajuato.

Código Municipal para el Estado de Tamaulipas, (8 de julio de 2020), Periódico Oficial del Estado, México, Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas.

Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, (22 de enero de 2020), Periódico Oficial del Estado, México, Congreso del Estado de Nuevo León.

Ley de Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa, (17 de julio de 2020), Periódico Oficial del Estado, México, Congreso del Estado de Sinaloa.

Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, (28 de marzo de 2018), Diario Oficial, México, Congreso del Estado de Yucatán.

Ley de Gobierno y Administración Municipal Sonora, (15 de junio de 2020), Periódico Oficial del Estado, México, Congreso del Estado de Sonora.

Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas, (29 de junio de 2020), Periódico Oficial del Estado, México, Congreso del Estado de Chiapas.

Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo, (18 de junio de 2019), Periódico Oficial del Estado, México, Congreso del Estado de Quintana Roo.

Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, (24 de abril de 2020), Periódico Oficial del Estado, México, Congreso del Estado de Jalisco.

Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, 30 de mayo de 2020), Periódico Oficial del Estado, México, Congreso del Estado de Colima.

Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas, (24 de agosto de 2019), Periódico Oficial del Estado, México, Congreso del Estado de Zacatecas.

Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, (13 de abril de 2020), Periódico Oficial del Estado, México, Congreso del Estado de Baja California.

Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, (30 de septiembre de 2019), Periódico Oficial del Estado, México, Congreso del Estado de Aguascalientes.

Ley Municipal para el Estado de Nayarit, (15 de junio de 2020), Periódico Oficial del Estado, México, Congreso del Estado de Nayarit.

Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, (30 de diciembre de 2016), Periódico Oficial del Estado, México, Congreso del Estado de Tlaxcala.

Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México, (4 de mayo de 2018), Gaceta Oficial, México, Asamblea Legislativa.

Ley Orgánica del Gobierno Municipal del Estado de Baja California Sur, (20 de diciembre de 2018), Boletín Oficial del Gobierno, México, Congreso del Estado de Baja California Sur.

Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, (18 de febrero de 2020), Periódico Oficial del Estado, México, Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero.

Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, 7 de mayo de 2020), Periódico Oficial, México, Congreso del Estado de Durango.

Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí, (23 de enero de 2020), Periódico Oficial, México, Congreso del Estado de San Luis Potosí.

Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche, (26 de abril de 2019), Periódico Oficial del Estado, México, Congreso del Estado de Campeche.

Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, (5 de junio de 2019), Periódico Oficial del Estado, México, Congreso del Estado de Tabasco.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, (22 de diciembre de 2019), Periódico Oficial, México, Congreso del Estado de Querétaro.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, (29 de febrero de 2020), Periódico Oficial, México, Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, (8 de febrero de 2019), Periódico Oficial del Estado, México, Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de Puebla.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, (20 de enero de 2020), Periódico Oficial del Estado, México, Congreso de Michoacán de Ocampo.

Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, (29 de mayo de 2020), Gaceta Oficial, México, Congreso del Estado de Veracruz.

Ley Orgánica Municipal del Estado de México, (4 de mayo de 2020), Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno", México, Legislatura del Estado de México.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, (25 de diciembre de 2019), Periódico Oficial "Tierra y Libertad", México, Congreso del Estado de Morelos.

Ley Orgánica Municipal para Estado de Hidalgo, (2a de junio de 2019), Periódico Oficial, México, Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo.

Páginas electrónicas:

Senado: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/>.

Hacia una democracia participativa, se terminó de imprimir en el mes de Octubre de 2020, en los talleres Gráficos de CB Impresiones S.A. de C.V.

info@cbimpresiones.com

Mexicali, Baja California.

El tiraje consta de 450 ejemplares.

Impreso en México

Printed in México

HACIA UNA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

ensayos y reflexiones

**¿Qué son los mecanismos de participación ciudadana? ¿Cuáles son?
¿Cómo interactúan en la sociedad mexicana? ¿Cuál es su rol en la
actualidad tecnológica? ¿De qué forma abonan a una democracia
participativa?**

Interrogantes que buscan respuestas a través de diez obras jurídicas que integran esta recopilación, en la que sus ensayistas advierten el potencial, las oportunidades, riesgos y desventajas del uso de estos instrumentos de la ciudadanía, teniendo como meta una democracia más participativa, cuyo eje central es el goce de los derechos fundamentales en materia de participación política.

De manera que, este compendio no solo resulta atractivo para operadores jurídicos con interés en los mecanismos de participación ciudadana, también representa una herramienta útil para todas y todos aquellos que se sienten atraídos por impulsar el desarrollo democrático de nuestra sociedad.

