Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx

La justicia electoral y de procesos democráticos

Armando Hernández Cruz*

Sumario: I. *Introducción.* II. *Distinción entre democracia representativa y democracia participativa.* III. *Los mecanismos de participación ciudadana en la Constitución federal.* IV. *Los mecanismos de participación ciudadana en la CDMX.* V. *La justicia de los Tribunales Electorales en procesos democráticos.* VI. *Los medios de impugnación en materia de consulta popular.* VII. *Propuesta de clasificación de los procesos democráticos.* VIII. *Ampliación de los mecanismos de democracia participativa en el ámbito federal.* IX. *El futuro de las autoridades electorales.* X. *Conclusiones.* XI. *Referencias.*

I. Introducción

El derecho de acceso a la justicia en materia electoral ha evolucionado con la incorporación de nuevos mecanismos de democracia directa.

Anteriormente, la actividad de los Tribunales Electorales se encontraba limitada a resolver medios de impugnación en materia electoral; sin embargo, la reforma constitucional del 9 de agosto de 2012, y las constantes reformas locales en materia de participación ciudadana, amplían la gama de mecanismos de democracia representativa y con ello, nuevas obligaciones para los Tribunales Electorales.

En el desarrollo del presente artículo podrá observarse la ampliación del marco constitucional en materia de participación ciudadana a raíz de la reforma constitucional de 9 de agosto de 2012. Asimismo, podrán observarse algunos ejemplos de mecanismos de democracia participativa que operan en

* Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Distrito Federal y Profesor de la Unidad de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM.

DR © 2016. Revista del Instituto de la Judicatura Federal
Instituto de la Judicatura Federal - Consejo de la Judicatura Federal

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx

las entidades federativas, así como su regulación en las leyes de participación ciudadana. Por último, se mostrará la necesidad de hacer más accesible el derecho de acceso a la justicia en materia electoral y de participación ciudadana.

II. Distinción entre democracia representativa y democracia participativa

Históricamente definir el concepto de "democracia" ha resultado difícil. En su origen, "democracia" era un término que indicaba simplemente una forma de gobierno en la que el pueblo tomaba parte directamente de las decisiones que afectaban a la comunidad. Su raíz etimológica en los vocablos griegos *demos* (pueblo) y *kratos* (gobierno) así lo indica. Esta idea primitiva sobre la democracia es identificada en la actualidad como "democracia antigua".

Sin embargo, en la actualidad el concepto ha evolucionado conforme las sociedades y las naciones lo han hecho, con sistemas jurídicos y políticos complejos que determinan sus elementos de conformación en Estados.

Esta forma de entender la democracia se ha vuelto un paradigma en el mundo occidental. La comprensión de la idea de democracia en el mundo moderno se reduce a la necesidad de que los representantes, para el ejercicio de funciones públicas, sean electos por la población.

Como ejemplo, tenemos la definición que Jorge Carpizo nos da sobre democracia, en lo relativo expresa que: "democracia es el sistema en el cual los gobernantes son electos periódicamente por los electores; el poder se encuentra distribuido entre varios órganos con competencias propias y con equilibrios y controles entre ellos, así como responsabilidades señaladas en la Constitución con el objeto de asegurar los derechos fundamentales que la propia Constitución reconoce directa o indirectamente".[1]

Carpizo nos proporciona una definición completa, donde se presupone una organización de un Estado, de su población a la que se le garantizan los derechos humanos y el control del poder, pero en la definición prevalece el carácter electoral.

[1] Carpizo, Jorge, *Concepto de democracia y sistema de gobierno,* México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2007, p. 100. Disponible desde internet en: *http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/5/2473/6.pdf* [fecha de consulta 30 de junio de 2016].

DR © 2016. Revista del Instituto de la Judicatura Federal
Instituto de la Judicatura Federal - Consejo de la Judicatura Federal

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx

No obstante, a la idea de democracia como sinónimo de elecciones se ha ido sumando la teoría de la "participación ciudadana" o participación social, como un elemento necesario en un régimen "democrático".

Es decir, que la participación social en los actos de gobierno no se agota con el acto de la elección, sino que debe permanentemente subsistir en la legitimación de los actos públicos, lo que da lugar a la teoría de la "participación democrática".

De esta manera, podemos encontrar lo que hoy conocemos como "democracia semidirecta o participativa", que se puede definir como una forma de lograr la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones de interés general, a través de la acción institucional que permite conocer la voluntad popular para avalar determinada decisión.

La democracia participativa permite que el "gobierno del pueblo", sin necesidad de que toda la población se reúna en lugares públicos a emitir su opinión y tomar decisiones de gobierno, pueda expresar esa voluntad colectiva a través de mecanismos como el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular o la revocación del mandato, que permitan escuchar la voz popular antes de que sea tomada una decisión importante respecto de alguna actividad del gobierno.

III. Los mecanismos de participación ciudadana en la Constitución federal

Hasta antes de la reforma constitucional de 9 de agosto de 2012, los mecanismos de participación ciudadana estuvieron escasamente establecidos en la Constitución federal.

Como antecedente de los mismos, podemos hacer referencia a la reforma de 6 de diciembre de 1977, mediante la cual se incorporaron las figuras de plebiscito y referéndum en la Constitución; sin embargo, estas sólo tendrían funcionamiento para el entonces Distrito Federal.

El artículo 73 fracción VI facultaba al Congreso para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y señalaba los ordenamientos legales y los reglamentos que serían sometidos a referéndum y podrían ser objeto de iniciativa popular.

DR © 2016. Revista del Instituto de la Judicatura Federal
Instituto de la Judicatura Federal - Consejo de la Judicatura Federal

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx

> Artículo 73. El congreso tiene facultad:
> I a V.-…
> VI.- Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes:
> 1ª.-...
> 2ª.- Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la Ley de la materia se determinen serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale.

Esta disposición constitucional se estableció con el objetivo de subsanar la falta de representación política que tenían los habitantes de la Ciudad de México, permitiendo que participaran en la toma de decisiones.

Es decir, los habitantes del entonces Distrito Federal tenían la posibilidad de presentar una iniciativa popular y la de someter a referéndum algunos ordenamientos jurídicos.

El referéndum y la iniciativa popular estuvieron contenidos en nuestra Constitución de 1977 a 1987.

El 10 de agosto de 1987 se derogó esta disposición con motivo de la reforma constitucional mediante la que se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Tuvieron que transcurrir casi 25 años para que de nueva cuenta fueran incorporados a la Constitución federal mecanismos de participación ciudadana, y mediante la reforma constitucional de 9 de agosto de 2012, se adicionaron dos herramientas para la participación ciudadana: 1) la iniciativa ciudadana y; 2) la consulta popular.

Se plantearon diversas iniciativas en el Congreso sobre participación ciudadana, unas contemplaban más mecanismos como el plebiscito y el referéndum, pero no se incluyeron finalmente en el texto constitucional.

De esta manera, la fracción VII del artículo 35 constitucional establece que es derecho de los ciudadanos el de iniciar leyes, en los términos que señale la propia constitución y la Ley del Congreso.

Por su parte, el artículo 71 constitucional dispone que el derecho de iniciar leyes o decretos, entre otros, compete a los ciudadanos en un número equivalente al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores.

DR © 2016. Revista del Instituto de la Judicatura Federal
Instituto de la Judicatura Federal - Consejo de la Judicatura Federal

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx

La lista nominal de electores con fecha de corte al 17 de junio de 2016 es de 80,134,034, lo que significa que para poder hacer llegar una iniciativa de ley de carácter ciudadano se requieren 104,174 firmas.

Por otro lado, la fracción VIII del artículo 35 constitucional establece la figura de la consulta popular, la cual puede ser solicitada por el dos por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, es decir 1,602,680 ciudadanos.

En el mismo precepto constitucional se define que la consulta popular se llevará cabo el mismo día de la jornada electoral federal, lo que significa que cada tres años que se renueva la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión se puede promover la realización de una consulta popular.

El carácter vinculante de las consultas populares dependerá del nivel de votación que tenga en las urnas, cuando la participación total corresponda, al menos, al 40 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.

Es decir, el nivel de participación ciudadana determinará si se obliga o no a las autoridades a acatar el resultado ganador del tema que, a modo de pregunta, se someta a consulta popular. Sin embargo, obtener más de un millón y medio de firmas resulta muy complicado de lograr.

Por otro lado, el artículo 26 constitucional, apartado A, tercer párrafo hace referencia a otro tipo de consulta popular, la cual se realiza para el sistema nacional de planeación democrática.

> Artículo 26.
> A […]
> La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de *participación y consulta popular* en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo.

Es decir, se le otorga expresamente a la ciudadanía el derecho para involucrarse, por medio de los instrumentos de participación ciudadana, a los procesos de planeación y evaluación por los que se determinarán los criterios que establecen los programas de desarrollo en el país, los que también podrían ser sometidos a consulta de acuerdo al precepto constitucional citado.

DR © 2016. Revista del Instituto de la Judicatura Federal
Instituto de la Judicatura Federal - Consejo de la Judicatura Federal

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx

En suma, en la Constitución federal podemos encontrar únicamente dos mecanismos de participación ciudadana, por un lado la iniciativa ciudadana y por otro la consulta popular.

IV. Los mecanismos de participación ciudadana en la CDMX

La actual Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal fue publicada en la gaceta oficial el 17 de mayo de 2004, su última reforma fue del 25 de mayo de 2016.

Entre los mecanismos de participación ciudadana existentes, se encuentran el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, la consulta ciudadana, la colaboración ciudadana, la rendición de cuentas, la difusión pública, la red de contralorías ciudadanas y la audiencia pública entre otros.

Es decir, en la Ciudad de México, existe un amplio elenco de mecanismos de participación ciudadana, a diferencia de los existentes en el ámbito federal, ya que la Constitución hace referencia únicamente a la iniciativa ciudadana y la consulta popular.

En el siguiente cuadro se señalan los principales mecanismos de participación ciudadana que existen en la Ciudad de México, los cuales se sugiere que sean incorporados en la Constitución local.

DR © 2016. Revista del Instituto de la Judicatura Federal
Instituto de la Judicatura Federal - Consejo de la Judicatura Federal

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx

Mecanismo de participación ciudadana	Definición	Solicitud	Utilidad
Plebiscito Artículo 17 LPCDF	Instrumento de participación ciudadana mediante el cual el jefe de gobierno somete a consideración de los ciudadanos, para su aprobación o rechazo y de manera previa a su ejecución, los actos o decisiones que a su juicio sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal.	El 0.4 por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores. El equivalente al 10 por ciento de los comités ciudadanos. Al menos ocho de los Consejos Ciudadanos Delegacionales.	La última vez que se empleó fue en 2002.

DR © 2016. Revista del Instituto de la Judicatura Federal
Instituto de la Judicatura Federal - Consejo de la Judicatura Federal

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx

Referéndum Artículo 28 LPCDF	Instrumento de participación directa mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes propias de la competencia de la Asamblea Legislativa.	Solicitud: El 0.4 por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electoresEl equivalente al 10 por ciento de los comités ciudadanos. Al menos ocho de los consejos ciudadanos delegacionalesFacultad exclusiva de la Asamblea Legislativa decidir por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes si somete o no a referéndum la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes.	Nunca ha sido empleado.

DR © 2016. Revista del Instituto de la Judicatura Federal
Instituto de la Judicatura Federal - Consejo de la Judicatura Federal

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx

Iniciativa popular Artículo 39 LPCDF	Instrumento mediante el cual los ciudadanos del Distrito Federal y los órganos de representación ciudadana a que hace referencia el artículo 5 de esta Ley, presentan a la Asamblea Legislativa proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes y/o decretos propios del ámbito de su competencia.	0.4 por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores. El equivalente al 10 por ciento de los comités ciudadanos al menos ocho de los consejos ciudadanos delegacionales	Nunca ha sido empleada.

DR © 2016. Revista del Instituto de la Judicatura Federal
Instituto de la Judicatura Federal - Consejo de la Judicatura Federal

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx

Consulta Ciudadana Artículo 47 LPCDF	Instrumento a través del cual el jefe de gobierno, los jefes delegacionales, las asambleas ciudadanas, los comités ciudadanos, la Autoridad Tradicional en coordinación con el Consejo del pueblo y los Consejos Ciudadanos, por sí o en colaboración, someten a consideración de la ciudadanía, por medio de preguntas directas, foros o algún otro instrumento de consulta, cualquier tema que tenga impacto trascendental en los distintos ámbitos temáticos y territoriales en el Distrito Federal.	Podrá ser convocada por el jefe de gobierno, la Asamblea Legislativa, los jefes delegacionales de las demarcaciones correspondientes, las asambleas ciudadanas, la Autoridad Tradicional en coordinación con el Consejo del pueblo, los comités ciudadanos y los consejos ciudadanos, de manera individual o conjunta.	Únicamente se ha empleado en una ocasión (corredor Chapultepec).

DR © 2016. Revista del Instituto de la Judicatura Federal
Instituto de la Judicatura Federal - Consejo de la Judicatura Federal

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx

Colaboración Ciudadana Artículo 51 LPCDF	Los habitantes del Distrito Federal, los comités ciudadanos, los consejos ciudadanos, los consejos del pueblo y las organizaciones ciudadanas podrán colaborar con las dependencias y Delegaciones de la Administración Pública del Distrito Federal, en la ejecución de una obra o la prestación de un servicio público, colectivo o comunitario, aportando para su realización recursos económicos, materiales o trabajo personal.	Toda solicitud de colaboración deberá presentarse por escrito y firmada por el o los ciudadanos solicitantes, por los integrantes del comité ciudadano, consejos del pueblo o del consejo ciudadano, y por los representantes de las organizaciones ciudadanas, señalando su nombre y domicilio. En el escrito señalarán la aportación que se ofrece o bien las tareas que se proponen aportar.	Es empleada frecuentemente.
Comité ciudadano Artículo 91	Es el órgano de representación ciudadana de la colonia	En cada colonia se elegirá un comité ciudadano conformado por nueve integrantes.	Se encuentra en funcionamiento. Se renueva cada dos años.

Cuadro 1. Principales mecanismos de participación ciudadana de la CDMX. Fuente: elaboración propia con información de la Ley de Participación Ciudadana de la CDMX.

DR © 2016. Revista del Instituto de la Judicatura Federal
Instituto de la Judicatura Federal - Consejo de la Judicatura Federal

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx

En el cuadro anterior se puede observar que a pesar de la existencia de diversos mecanismos de participación ciudadana, algunos de ellos no se han puesto en funcionamiento, ya que no han sido implementados por parte de los ciudadanos ni por la de los representantes de elección popular legitimados para accionar alguno de estos mecanismos.

Destaca el referéndum que no ha sido empleado en ninguna ocasión, a pesar de encontrarse en el texto normativo desde hace 12 años.

V. La justicia de los Tribunales Electorales en procesos democráticos

La evolución de la democracia mexicana ha ocasionado también una evolución de las autoridades y órganos jurisdiccionales en materia electoral. Los que consideran que un Tribunal Electoral se dedica única y exclusivamente a resolver controversias de tipo electoral tienen una concepción del siglo pasado.

En la Ciudad de México la Ley de Participación Ciudadana de 1995 es un primer antecedente de la democracia participativa; dicha ley fue sustituida por la de 2005, la cual contempla y adicionó figuras de participación ciudadana, como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, la consulta ciudadana y los comités ciudadanos.

Otro ejemplo más se puede encontrar en el estado de Jalisco, donde se publicó la Ley de Participación Ciudadana en 1998, en la cual se establecieron las figuras de plebiscito y referéndum.

En el mismo sentido, otros estados cuentan con mecanismos de participación ciudadana, los cuales fortalecen la democracia participativa, y con ello la actividad de las autoridades y órganos jurisdiccionales "electorales".

En el ámbito federal fue hasta la reforma constitucional de 9 de agosto de 2012 cuando se incorporó al artículo 35 la facultad de los ciudadanos para iniciar leyes y el derecho de votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, estableciendo con ello mecanismos de democracia participativa en la Constitución federal.

Respecto a las consultas populares a pesar de no haberse presentado ninguna a la fecha, en su momento será facultad del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolver los medios de impugnación correspondientes.

DR © 2016. Revista del Instituto de la Judicatura Federal
Instituto de la Judicatura Federal - Consejo de la Judicatura Federal

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx

Si bien se hizo el intento en la elección federal de 2015, donde se pretendía someter a consulta popular tres temas de trascendencia nacional correspondientes al de la reforma energética, el del salario mínimo y al de la reducción de los diputados y senadores plurinominales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación desestimó con carácter de inapelables los tres temas, por lo que aún queda pendiente la primera experiencia para presenciar una consulta popular durante la celebración de una jornada electoral, así como las controversias que devengan de las mismas.

Es decir, la actividad de las autoridades y organismos jurisdiccionales electorales no se circunscribe únicamente a organizar procesos electorales y resolver medios de impugnación en materia electoral.

Los nuevos mecanismos de democracia participativa han originado, incluso, que algunos Institutos Electorales cambien su denominación por Institutos Electorales y de Participación Ciudadana, como es el caso de Jalisco, Tabasco, Durango, Coahuila y Guerrero, por mencionar algunos ejemplos.

Así como los Institutos Electorales y de Participación Ciudadana organizan los procesos de participación ciudadana como las consultas ciudadanas, los Tribunales Electorales son los encargados de resolver los medios de impugnación respecto a dichas consultas.

En ese sentido, se ha propuesto que la denominación de los Tribunales Electorales haga también referencia a estas facultades en materia de democracia participativa, por ejemplo, para la Ciudad de México se podría denominar Tribunal Electoral y de Procesos Democráticos.

Un ejemplo de la participación del Tribunal Electoral del Distrito Federal en los procesos de participación ciudadana puede observarse en el artículo 95 de la Ley Procesal Electoral del Distrito Federal, el cual dispone:

> Artículo 95. El juicio para la protección de los derechos político–electorales de los ciudadanos en el Distrito Federal, tiene por objeto la protección de los derechos político-electorales, cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual, haga valer presuntas violaciones, entre otros, a los derechos siguientes:
> […] IV. En las controversias que deriven de los procesos de participación ciudadana expresamente previstos en la ley de la materia como competencia del Tribunal, siempre y cuando se hagan valer presuntas violaciones a sus derechos politico-electorales.

DR © 2016. Revista del Instituto de la Judicatura Federal
Instituto de la Judicatura Federal - Consejo de la Judicatura Federal

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx

El contenido de la Ley Procesal Electoral del Distrito Federal hace referencia constante a los procesos de participación ciudadana y no únicamente a los procesos electorales.

VI. Los medios de impugnación en materia de consulta popular

Una vez establecidos en la Constitución federal los mecanismos de democracia directa, el artículo segundo transitorio de la reforma de 9 de agosto de 2012, otorgó al Congreso de la Unión el plazo de un año para legislar al respecto.

No obstante lo anterior, el Congreso incurrió en una omisión legislativa, ya que fue hasta el 14 de marzo de 2014 cuando se publicó la Ley de Consulta Popular.

La Consulta Popular es definida en el artículo 4o. de su Ley como "el mecanismo de participación por el cual los ciudadanos ejercen su derecho, a través del voto emitido mediante el cual expresan su opinión respecto de uno o varios temas de trascendencia nacional".

Las autoridades electorales tienen una participación constante en los procesos de consulta popular. En un primer momento, el Instituto Nacional Electoral es el encargado de verificar las firmas de apoyo ciudadano que se presenten para iniciar una Consulta Popular.

Asimismo, es el encargado de organizar y difundir la consulta popular, lo cual implica el diseño e impresión de papeletas, la organización de la jornada de consulta popular y el cómputo de resultados de la consulta popular, entre muchas otras acciones.

En cuanto a la participación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la Constitución establece la competencia del Tribunal en cuanto a la consulta popular, haciendo referencia al artículo 99 constitucional donde se le define al Tribunal Electoral como "la máxima jurisdiccional autoridad en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación", es así que el artículo 35 constitucional, fracción VIII numeral 6º señala:

> Artículo 35. Son derechos del ciudadano:
> […] VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente:
> […] 6o. Las resoluciones del Instituto Federal Electoral podrán ser impugnadas en los términos de lo dispuesto en la fracción VI

DR © 2016. Revista del Instituto de la Judicatura Federal
Instituto de la Judicatura Federal - Consejo de la Judicatura Federal

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx

> del artículo 41, así como de la fracción III del artículo 99 de esta Constitución;

Por su parte, la Ley de Consulta Popular únicamente cuenta con un artículo, en el cual hace referencia al recurso de apelación.

> Artículo 65. El recurso de apelación previsto en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral será procedente para impugnar el informe que rinda el Secretario Ejecutivo del Instituto sobre el resultado de la verificación del porcentaje señalado en el artículo 35, fracción VIII, numeral 1o., inciso c) de la Constitución, así como el informe del Consejo General respecto del resultado de la consulta popular.

Del mismo modo, realiza una breve referencia al conteo de votos, el cual es procedente cuando la diferencia en el resultado entre el "SÍ" y el "NO" sea menor de un punto porcentual.

En el mismo sentido, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral hace poca referencia a los medios de impugnación para la consulta popular.

El artículo 34 numeral 2 señala que durante el proceso electoral y de consulta popular, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos, resoluciones y resultados electorales, podrán interponerse: a) el juicio de inconformidad; y b) el recurso de reconsideración.

En cuanto a criterios del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, son pocos los establecidos, destacando la Tesis: Mecanismos de democracia directa. En su diseño deben observarse los principios constitucionales para el ejercicio del derecho humano de votar.[2] En dicho criterio, señalan que:

> …el elemento definitorio de estos mecanismos consiste en someter de forma directa a la ciudadanía, un tema trascendente,

[2] Localización: Quinta Época. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-5225/2015 (Actor: Omar Pavel García García), Autoridad responsable: Otrora Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial del Estado de Oaxaca. 27 de enero de 2016.

DR © 2016. Revista del Instituto de la Judicatura Federal
Instituto de la Judicatura Federal - Consejo de la Judicatura Federal

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx

> que puede ser una norma de carácter general, un acto de gobierno o hasta la revocación de mandato de un representante electo democráticamente. Por ello, toda vez que se trata del ejercicio del derecho humano de sufragio activo, en su desarrollo legislativo, se deben observar tanto los principios del voto, universal, libre, secreto y directo, como las demás garantías constitucionales y convencionales establecidas para su ejercicio, entre las que destacan la organización del proceso por un órgano que desarrolle sus funciones bajo los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad; así como un sistema de medios de impugnación para garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos que conforman el proceso.

VII. Propuesta de clasificación de los procesos democráticos

En el ámbito local, las funciones de los organismos públicos electorales y de los tribunales electorales, tienen mayor amplitud, por lo que no se limitan a resolver medios de impugnación en los procesos electorales.

Dentro de la democracia representativa en el ámbito local está la elección de gobernador o jefe de gobierno de la Ciudad de México, presidentes municipales y regidores o alcaldes y concejos en la Ciudad de México y diputados locales.

Sin embargo, el grueso de la actividad de los Institutos Electorales locales y los Tribunales Electorales locales se concentra en los procesos democráticos, ya que las figuras de democracia participativa se encuentran más consolidadas que en el ámbito federal.

La democracia participativa se relaciona con los procesos electorales, es decir, la elección de los representantes populares, por ejemplo, en la Ciudad de México, en la jornada electoral de 2015, se eligieron 40 diputados de mayoría relativa, 26 de representación proporcional y 16 de Jefaturas Delegacionales (ahora denominadas Alcaldías); esto es un total de 82 cargos de representación popular.

Por otro lado, la democracia participativa se relaciona con los procesos democráticos, por ejemplo, en 2014 se tuvo la consulta para el corredor Chapultepec, cada año la consulta del presupuesto participativo de cada demarcación territorial y cada dos años el proceso electivo de los comités ciudadanos.

DR © 2016. Revista del Instituto de la Judicatura Federal
Instituto de la Judicatura Federal - Consejo de la Judicatura Federal

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx

Respecto a este último aspecto, también es necesario distinguir entre proceso electoral y proceso electivo, siendo el primero el relativo a los cargos de representación popular: jefe de gobierno de la CDMX, jefes delegacionales (ahora alcaldes) y diputados locales; y en el segundo caso, al hablar de procesos electivos hacemos referencia a los comités ciudadanos.

Ahora bien, dentro de los procesos democráticos también podemos distinguir entre procesos consultivos, procesos electivos y acciones dirigidas al fomento de la cultura democrática.

Actualmente, en México se tiene la impresión de que los procesos electorales son más importantes que los procesos democráticos, incluso la participación de la ciudadanía es muy superior en la elección de un gobernador o un diputado que la participación que se tiene en la determinación del presupuesto participativo.

También es común que en la celebración de elecciones intermedias la participación de los ciudadanos disminuya, lo que generalmente coincide la elección de diputados federales con la elección de autoridades locales como diputados a la Asamblea y jefes delegacionales.

Desde nuestro punto de vista, el fortalecimiento de los procesos democráticos fortalece a su vez los procesos electorales, ya que es más fácil crear conciencia democrática en la participación ciudadana que en la representación política.

Se les ha otorgado a los ciudadanos mecanismos mediante los cuales pueden expresar y ejercer su voluntad de manera más directa; promover el conocimiento de su existencia y alcances generarían mayor participación en los procesos democráticos y, a su vez, mayor interés de la ciudadanía en acercarse o conocer a quienes los representan.

Se trata de hacer consciente al ciudadano que por estos medios se le permite formar parte de la toma colectiva de decisiones, es decir, los mecanismos de participación ciudadana sustentan, fortalecen y legitiman la representación política.

Que existan mecanismos de participación ciudadana no es suficiente, éstos deben ser promovidos y accesibles para que el ciudadano pueda hacer uso de ellos, implementarlos y generar una transición de la democracia meramente representativa a una democracia participativa.

También debe existir voluntad política por parte de los representantes populares, de las autoridades administrativas, de los mismos partidos políticos para incentivar el uso de estos mecanismos.

DR © 2016. Revista del Instituto de la Judicatura Federal
Instituto de la Judicatura Federal - Consejo de la Judicatura Federal

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx

Con referencia al tema, el autor Carlos Santiago Nino señala que para poder hablar de una democracia participativa es necesario que "todas las partes interesadas participen en la discusión y decisión; que participen de una base razonable de igualdad y sin ninguna coerción; que puedan expresar sus intereses y justificarlos con argumentos legítimos".[3]

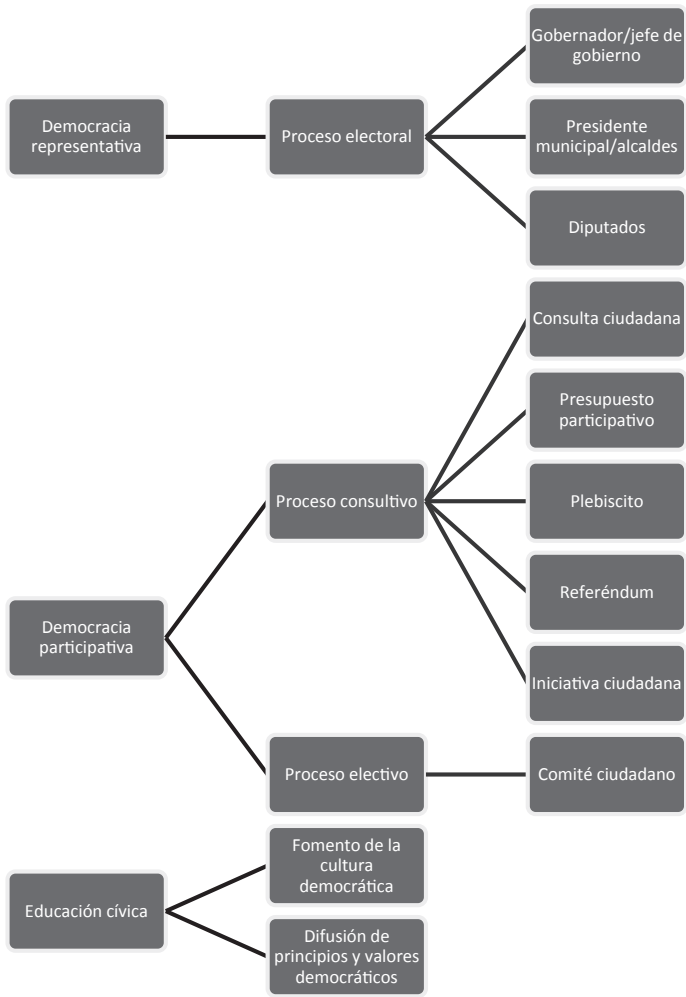
Sin embargo, en el imaginario colectivo, se mantiene una visión de la democracia representativa, sin lograr a la fecha un arraigo de la democracia participativa.

[3] Nino, Carlos Santiago, *La constitución de la democracia deliberativa,* España, Gedisa, 1997, pp. 177-180.

DR © 2016. Revista del Instituto de la Judicatura Federal
Instituto de la Judicatura Federal - Consejo de la Judicatura Federal

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx

Esquema de procesos democráticos.



Fuente: elaboración propia.

DR © 2016. Revista del Instituto de la Judicatura Federal
Instituto de la Judicatura Federal - Consejo de la Judicatura Federal

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx

VIII. Ampliación de los mecanismos de democracia participativa en el ámbito federal

Tal como puede observarse, la democracia participativa se encuentra más consolidada en el ámbito local que en el ámbito federal, incluso se cuenta con un mayor número de herramientas.

Debido a las características con que contarán estos procedimientos y toda vez que se trata de figuras inusuales en el sistema jurídico mexicano, resultará necesario insertar en el marco constitucional los lineamientos generales que normarán la existencia de medios de iniciativa popular y consulta ciudadana.

De acuerdo con el análisis elaborado a partir del presente estudio, y a reserva de otorgar posteriormente un panorama general sobre el procedimiento específico que haya de implantarse, consideramos que dentro de las opciones para iniciar una reforma constitucional podría pensarse en incluir algunas de las figuras de democracia participativa existentes en la Ciudad de México.

IX. El futuro de las autoridades electorales

La reforma constitucional de 10 de febrero de 2014 tiene como principal característica la nacionalización de las autoridades electorales, así como la derogación del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para dar origen a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y a la Ley General de Partidos Políticos.

Mucho se ha mencionado acerca de la necesidad de una nueva reforma constitucional, a partir de las primeras experiencias del Instituto Nacional Electoral; sin embargo, poco se ha escrito acerca de la intervención de las autoridades electorales en cuanto a la implementación y durante los procesos de los mecanismos de democracia participativa.

Si bien es cierto que estos instrumentos de democracia participativa han sido poco empleados, el legislador y las autoridades electorales tendrían que explorar alternativas para fortalecerlos y las autoridades electorales para promover su uso.

En materia federal, respecto a la consulta popular, tal como se mencionó anteriormente, tanto el artículo 35 fracción VII, como el artículo 12 de la Ley de Consulta Popular, señalan que pueden solicitar una consulta popular : a) el

DR © 2016. Revista del Instituto de la Judicatura Federal
Instituto de la Judicatura Federal - Consejo de la Judicatura Federal

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx

Presidente de la República; b) el equivalente al 33 por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso; o c) los ciudadanos en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores.

Respecto a este último supuesto, tomando en consideración que la lista nominal de electores con fecha de corte al 17 de junio de 2016 es de 80,134,034, para presentar una consulta popular se requieren 1,602,680 de firmas de ciudadanos.

Previo a la aprobación de las reformas constitucionales que integraron al sistema jurídico mexicano, la iniciativa ciudadana y la consulta popular, mucho se debatió sobre la pertinencia de los porcentajes establecidos que, finalmente, determinarían la posibilidad de instrumentación por parte de los ciudadanos.

Sería necesario revisar el número requerido de firmas para que la ciudadanía proponga una consulta popular, con el fin de considerar su viabilidad y, en su caso, una posible reforma que reduzca el porcentaje establecido.

Con el marco constitucional actual, la cifra resulta excesiva y será muy complicado que pueda presentarse una propuesta de consulta popular emanada de la ciudadanía, originando con ello que sea una herramienta ciudadana ficticia.

No obstante, además de reunir el número de firmas que se requieren, también éstas deben ser validadas por el Instituto Nacional Electoral y, posteriormente, someter ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación la constitucionalidad de la pregunta.

X. Conclusiones

La reforma constitucional de 9 de agosto de 2012 incorporó dos mecanismos de democracia participativa: 1) la consulta popular; y 2) la iniciativa popular.

En el ámbito local se observa una tendencia generalizada en las entidades federativas hacia la apertura de nuevos mecanismos de democracia participativa, por ejemplo, en la Ciudad de México se tienen los comités ciudadanos, el referéndum, el plebiscito y la iniciativa ciudadana.

La incorporación de nuevos mecanismos de democracia participativa originan que las autoridades electorales tengan intervención en los mismos, por ejemplo, el Instituto Nacional Electoral es el encargado de validar los apoyos ciudadanos que se emiten para una iniciativa popular.

DR © 2016. Revista del Instituto de la Judicatura Federal
Instituto de la Judicatura Federal - Consejo de la Judicatura Federal

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx

En el mismo sentido, los Tribunales Electorales ya no resuelven únicamente asuntos de tipo electoral, sino también en materia de democracia participativa.

Es decir, es importante dejar de hablar de justicia electoral para posicionar el concepto de justicia electoral y de procesos democráticos.

A partir de los nuevos mecanismos de democracia participativa, se propone una clasificación de los procesos democráticos.

Dentro de la democracia representativa podemos encontrar los procesos electorales; mientras que en la democracia participativa tenemos los procesos consultivos (consulta popular, referéndum), los procesos electivos (comités ciudadanos) y las actividades de fomento de la cultura democrática.

Resulta necesario posicionar en imaginario colectivo que tanto el Instituto Nacional Electoral como los Organismos Públicos Locales en materia Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y los Tribunales Electorales no se dedican únicamente a resolver asuntos de tipo electoral, sino también asuntos relacionados con la democracia participativa.

Los Organismos Públicos Locales en materia Electoral y los Tribunales Electorales locales tienen mayor experiencia en la resolución de asuntos de democracia participativa que el Instituto Nacional Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; por ejemplo, en la Ciudad de México los mecanismos de democracia participativa son una realidad desde inicios del siglo XXI, mientras que en el orden federal se incorporaron hasta agosto de 2012.

XI. Referencias

Bibliográficas

Nino, Carlos Santiago, *La constitución de la democracia deliberativa,* España, Gedisa, 1997.

Carpizo, Jorge, *Concepto de democracia y sistema de gobierno,* México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2007.

DR © 2016. Revista del Instituto de la Judicatura Federal
Instituto de la Judicatura Federal - Consejo de la Judicatura Federal

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx

Jurisprudenciales

Localización: Quinta Época. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-5225/2015.—Actor: Omar Pavel García García.—Autoridad responsable: Otrora Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial del Estado de Oaxaca.—27 de enero de 2016.

DR © 2016. Revista del Instituto de la Judicatura Federal
Instituto de la Judicatura Federal - Consejo de la Judicatura Federal