

---

## EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LOS INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA: UNA PROPUESTA DE REFORMA

---

*Fernando LORENZANA ROJAS\**

*Adrián BELLO NAVA*

*Francisco ARIAS PÉREZ*

SUMARIO: I. La participación ciudadana; 1. La democracia y sus modalidades; 2. Los mecanismos de democracia semidirecta; 3. Los instrumentos de democracia semidirecta en la legislación del Distrito Federal; II. El control constitucional de los actos electorales; 1. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el control constitucional; III. El control constitucional de los procesos de participación ciudadana; 1. El caso del Distrito Federal: Plebiscito 2002; IV. El control constitucional de los mecanismos de democracia semidirecta: una propuesta de reforma; Bibliografía.

### I. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

#### 1. La democracia y sus modalidades

El significado de la democracia ha sido largamente debatido tanto por juristas como por politólogos, e históricamente ha evolucionado según el lugar y momento en que se ha intentado definir. Así, la idea de democracia responde a realidades históricas y a la experiencia social que han delimitado sus principios y contenidos.

---

\* Secretario de Estudio y Cuenta en el Tribunal Electoral del Distrito Federal.

En efecto, no puede estimarse que la idea que se tenía en la Grecia o Roma clásicas de la democracia, sea el mismo que el que le otorgamos en nuestros días; no sólo porque se trata de sociedades de características geográficas o demográficas distintas, sino además, porque la posibilidad de participar en la vida pública no era dada a todas las personas, sino sólo a aquéllas que reunían ciertas cualidades, idea que resulta inaceptable en nuestros días, en que la democracia supone la participación de todo el grupo social.

Corroborra lo anterior lo dispuesto en la Declaración Universal de Derechos Humanos,<sup>1</sup> de la cual es signatario nuestro país, misma que en su artículo 21 establece:

- “1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos;
2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país;
3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.”

Giovanni Sartori señala que el concepto de democracia en el mundo contemporáneo se conforma con seis reglas básicas: la primera es la de la mayoría, que es el fundamento de las decisiones colectivas, las que, por consiguiente, son obligatorias para el grupo en su conjunto; la segunda, es la atribución o derecho de participar directa o indirectamente en la toma de decisiones colectivas, lo que lleva al establecimiento de las modalidades en que se desarrolla tal participación; la tercera es la garantía de los derechos políticos (libertad de expresión, de reunión, de asociación, de sufragio, de voto pasivo y activo, de oposición y de disenso); la cuarta, es la garantía de alternancia en el poder; la quinta, la de otorgamiento de garantías a las minorías; y la sexta, el respeto a las normas jurídicas y consuetudinarias.<sup>2</sup>

En el caso de nuestro país, la democracia constituye un concepto básico de la estructura gubernamental, ello en razón de que el

---

<sup>1</sup> Aprobada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948.

<sup>2</sup> Cfr. Sartori, Giovanni, *Teoría de la Democracia*, tomo II, Editorial Alianza Editorial, México, 1994, p. 374.

artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa y **democrática**.

La propia Carta Magna en su artículo 3º, fracción II, inciso a), hace referencia al contenido ideológico que reviste la democracia en México, al disponer que ésta no sólo debe entenderse "...como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo", de donde se infiere que este concepto se integra con aspectos formales como son la normatividad jurídica y los principios políticos, y por expresiones de naturaleza socioeconómica y cultural.

En consecuencia, nuestra Carta Fundamental establece una concepción amplia de la democracia, en la que prevalece la idea de que todos y cada uno de los ciudadanos que conforman la sociedad, participen en la organización y ejercicio del poder político a través de medios idóneos y eficaces que les permitan determinar la integración de sus órganos fundamentales y expresar su parecer en la toma de decisiones de gobierno.

En este contexto, la idea contemporánea de democracia comprende un modelo de organización en el que tienen plena vigencia y operación, entre otros principios, los de soberanía popular, régimen constitucional, pluralismo, tolerancia y libertades públicas, sistema representativo complementado con diversos mecanismos de participación popular directa o semidirecta, alternancia en el poder, distribución de competencias y colaboración de funciones.

De esta forma adquiere significado la afirmación de que la democracia "es un sistema social de valores donde el individuo, por su sola calidad de persona humana, sin importar su rango, status, cualidades, patrimonio, sexo, raza, etc., puede y debe participar en los asuntos de su comunidad y ejercitar en ellos el poder político que de manera alícuota le corresponde. De ahí que se afirme en las doctrinas de la filosofía política, que en la democracia se da la participación del pueblo en el gobierno".<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Pérez Gándara, Raymundo, "Democracia y Representación como presupuestos del Derecho Electoral", en *Apuntes de Derecho Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, libro I, México, 2000, pp. 56 y 57.

En efecto, el término democracia por su propia connotación gramatical (*Demos*: pueblo, *kratos*: autoridad o poder), trae aparejada la idea de un poder perteneciente al pueblo, o al ejercicio del poder por parte del pueblo.

Por ello, la mayor parte de los autores coincide en señalar que la democracia, desde un punto de vista formal, debe entenderse como aquel sistema político que determina la forma de gobierno a través de la participación de todos los ciudadanos, en el que se designa por medio del voto a aquéllos que ocuparán los cargos públicos, lo cual implica el derecho para esos ciudadanos de votar y ser votados; libertad para designar candidatos a puestos de elección popular, así como la posibilidad de participar colectivamente en los asuntos públicos.

Estrechamente vinculado con lo anterior, está el principio de soberanía popular que, entre otros, caracteriza actualmente a la democracia, mismo que se encuentra recogido en el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y según el cual, el ejercicio del poder público es finalmente potestad del pueblo, el que lo ejerce ya sea de manera directa o a través de sus representantes electos o bien, mediante un esquema que combine ambos elementos. A estas modalidades de democracia se les ha denominado, respectivamente, como directa, indirecta y semidirecta.

Sin embargo, aun cuando se reconocen dichas modalidades, ello no implica que se trate de distintas democracias, pues la democracia opera y debe concebirse indefectiblemente de manera unitaria, sin dividirse en especies excluyentes entre sí.

En efecto, mientras en la **democracia directa** los ciudadanos ejercen por sí mismos los poderes del Estado, pues sin intermediarios o representantes participan en las deliberaciones que les atañen, de ahí que sólo pueda aplicarse en comunidades pequeñas, en la **democracia representativa** las decisiones que involucran a toda la sociedad, son tomadas por personas electas para ese fin.

Por su parte, la **democracia semidirecta** tiene lugar cuando se combinan formas de democracia directa y representativa, pues supone que el poder político es ejercido por los representantes elegidos por los ciudadanos mediante el sufragio; sin embargo, en determinadas condiciones, esos mismos ciudadanos pueden intervenir en la toma de decisiones de manera directa a través de diversos mecanis-

mos tales como **la iniciativa popular, la revocación de mandato, el referéndum y el plebiscito**, siendo estos últimos los más comunes.

Lo anterior pone de manifiesto que no existen distintos tipos de democracia, sino una institución que atendiendo al grado de participación de la ciudadanía, ha permitido acuñar términos como democracia directa, democracia representativa o democracia semidirecta, sin que estas denominaciones resulten en modo alguno excluyentes. Por ello, una democracia identificada como representativa, no impide el establecimiento de mecanismos de participación directa de la ciudadanía, tal como acontece en nuestro país, en el que el artículo 40 de la Carta Magna, reconoce el mayor peso que tendrá el aspecto representativo en el régimen democrático.

Así lo señaló también Norberto Bobbio al afirmar que la democracia representativa y la directa son formas de participación consustanciales a cualquier régimen democrático, el cual puede tener un sinnúmero de matices intermedios (democracia semidirecta), atendiendo a las circunstancias particulares y las diferentes necesidades que se presenten en la sociedad de que se trate.<sup>4</sup>

Precisamente la evolución de los regímenes democráticos en el mundo ha dependido en gran medida de la ampliación y profundización de los mecanismos de democracia semidirecta que permiten una mayor participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, pues siendo también instancias del ejercicio directo de la soberanía popular, se suman a las que tienen por objeto la elección de los gobernantes.

Al derecho de voto ha seguido el establecimiento de instrumentos que prevén la consulta a los ciudadanos sobre asuntos de interés público, trascendentales o que por su naturaleza, requieren de su aprobación, pues se parte de la premisa de que los individuos y el funcionamiento de sus instituciones no pueden estar desvinculados, lo que ha dado lugar al surgimiento de regímenes democráticos que aunque conservan el principio de representatividad, se complementan con figuras que permiten la acción directa de la población en las decisiones colectivas.

---

<sup>4</sup> Cfr. Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, segunda edición, México, 1996.

Esta posibilidad de combinar distintos mecanismos de participación, queda de manifiesto en el pensamiento de Marcel Prélot, quien afirma que la democracia semidirecta es un modelo que “se caracteriza por la presencia, dentro de un sistema en principio representativo, de procedimientos que permiten al pueblo intervenir directamente dentro de la actividad legislativa y gubernamental”.<sup>5</sup>

En este contexto, las formas de democracia semidirecta se han convertido en elementos torales de los sistemas políticos modernos, pues la exigencia de la ciudadanía, no muy reciente por cierto, del establecimiento de nuevos mecanismos que garanticen su participación, se ha vuelto una constante. Dice Norberto Bobbio que “...la petición de mayor democracia, tan insistente en estos últimos años, se manifiesta en la demanda de que la democracia representativa sea acompañada e incluso sustituida por la democracia directa...”.<sup>6</sup>

Para el mismo autor, en la actualidad, las formas de democracia semidirecta son el principal referente para determinar el nivel de evolución de un sistema político que pretenda calificarse de democrático. En este sentido, no basta considerar el número de personas que pueden sufragar, sino el tipo y cantidad de mecanismos que se han instrumentado para tal efecto, lo cual se resume en dos interrogantes: ¿quién vota? y ¿en qué asuntos puede hacerlo?<sup>7</sup>

Ahí radica la importancia de estos mecanismos de democracia semidirecta y la necesidad de analizarlos como instrumentos eficaces para contribuir al fortalecimiento de la democracia, pues indudablemente constituyen una realidad.

Laurence Morel señala que “la tendencia mundial sobre estas formas de participación directa es irreversible y global”,<sup>8</sup> y muestra de

---

<sup>5</sup> Citado por Corona Nakamura, Luis Antonio, “Democracia Semidirecta en México”, en *Democracia y Gobernabilidad: Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2001, p. 194.

<sup>6</sup> Bobbio, Norberto, *op. cit.* p. 32.

<sup>7</sup> Cfr. Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola, *Diccionario de Política*, Editorial Siglo XXI, México, 1985.

<sup>8</sup> Citado por González Oropeza, Manuel, “Participación Ciudadana como complemento del gobierno representativo”, en *Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral: Democracia y Representación en el umbral del siglo XXI*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad de Quintana Roo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Serie Doctrina Jurídica, México, 1999, p. 263.

ello es que en la mayor parte de los países del mundo se incluyen estas instituciones en alguna u otra forma, ya sea en su Constitución o en sus leyes. En estas naciones, ya no se discute si es pertinente el establecimiento del referéndum, del plebiscito, de la iniciativa popular o de la revocación de mandato, sino las medidas que deben adoptarse para evitar algunas consecuencias negativas que se han suscitado con motivo de su aplicación.

En México, aun cuando estas instituciones no están reconocidas expresamente a nivel constitucional ni han tenido una aplicación reiterada, no resultan novedosas, pues amén de que históricamente existe una gran experiencia sobre su aplicación,<sup>9</sup> actualmente estos instrumentos de participación ciudadana se encuentran establecidos en los sistemas jurídicos de veintidós entidades federativas, a saber, Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas; además, es innegable la discusión que actualmente se ventila respecto de su inclusión en el ámbito federal, existiendo incluso propuestas concretas sobre el particular; sin embargo, es palpable que aún falta poner en práctica muchos de estos mecanismos, conocer sus efectos y analizar su pertinencia como mecanismos eficaces para contribuir al fortalecimiento de la democracia.

## 2. Los mecanismos de democracia semidirecta

Como ha quedado asentado, la democracia moderna se sustenta en la premisa de que los ciudadanos deben tener una mayor participación en el sistema de gobierno y en la toma de decisiones, ello en razón de que dadas las condiciones políticas, sociales o económicas actuales, no es posible seguir rigiéndose exclusivamente por instituciones clásicas o tradicionales, que si bien pueden ser fruto de un mandato popular, resultan insuficientes para canali-

---

<sup>9</sup> Durante el siglo XIX los plebiscitos fueron cotidianos en nuestro país, pues a través de uno de éstos se reformó la Constitución de 1824 que dio paso a la primera Constitución centralista; asimismo, Benito Juárez, a través del plebiscito, pretendió reformar la Constitución de 1857. *Cfr.* González Oropeza, Manuel, *op. cit.*, p. 264.

zar las demandas de los gobernados o para recoger sus puntos de vista sobre temas de interés público.

Con este propósito, se han establecido en diversos sistemas jurídicos, procesos de participación ciudadana que pretenden recoger, de la mejor manera posible, el sentido de la voluntad ciudadana en las decisiones o actos de los poderes públicos.

Estos instrumentos constituyen formas de participación política que a través del voto directo y universal, tiene como fin fortalecer y legitimar plenamente las acciones legislativas o administrativas de las instancias de gobierno, de ahí que su reconocimiento y aplicación, en concepto de Manuel González Oropeza, motiva dos posiciones definidas: por un lado, la que objeta estas figuras por estimarlas contrarias a las instituciones de la democracia representativa, pues permiten que los órganos representativos queden en un estado de suspensión y entredicho cuando un procedimiento de éstos tiene un resultado notoriamente divergente a la postura asumida por aquel órgano; por el otro, la que pretende que, previo a la toma de cualquier decisión de la autoridad, por mínima que ésta sea, se consulte a la ciudadanía sobre su aprobación o rechazo, como operaba en las democracias originales.<sup>10</sup>

Como bien apunta el autor, evidentemente ninguna de estas opciones implica un análisis serio y objetivo de estos mecanismos de democracia semidirecta, pues si bien no puede restarse valía a la posibilidad de que los ciudadanos se pronuncien previo a la adopción de determinadas resoluciones de las autoridades, ello no autoriza para que la totalidad del actuar de éstas se sujete al resultado de una consulta, pues de ser así, ninguna razón tendría la elección de representantes populares.

De ahí que más que estimarse excluyentes o contrarios, debe concluirse que tales mecanismos de participación robustecen o coadyuvan con el sistema de democracia representativa, en tanto son canales de la opinión de los ciudadanos sobre aspectos públicos de toral importancia, tales como una decisión de gobierno trascendente para la colectividad o la aprobación de una norma de aplicación general. Por ello, los instrumentos de democracia semidirecta como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la revocación de mandato, son

---

<sup>10</sup> *Cfr.* González Oropeza, Manuel, *op. cit.*, pp. 260 a 263.



parte importante del sistema de pesos y contrapesos que permiten el adecuado desarrollo de la estructura gubernamental.

Tanto el **referéndum** como el **plebiscito** consisten esencialmente en consultas a la ciudadanía, de ahí que comúnmente algunos tratadistas los equiparan, generando confusiones; sin embargo, mientras el primer mecanismo se identifica como una consulta a los electores para aprobar o rechazar actos o decisiones de autoridades u órganos legislativos, el plebiscito se ha reservado a aquellas consultas relacionadas con actos provenientes del ejecutivo, gira pues en torno de una decisión política o más genéricamente, sobre un tema de relevancia y no sobre actos de naturaleza normativa.

En efecto, el **referéndum** ha sido conceptualizado como el derecho del cuerpo electoral para aprobar o rechazar las decisiones de las autoridades legislativas. “Es el sistema por el cual el pueblo participa de la actividad constitucional, legislativa o administrativa, colaborando directamente por medio del sufragio, en la formulación o reforma de la norma constitucional o legislativa, o en la formación de un acto legislativo”.<sup>11</sup> En este sentido, constituye una especie de prerrogativa de veto y sanción, análoga en sus alcances a las facultades que tienen los titulares del ejecutivo para los mismos fines.

En cambio, el **plebiscito** consiste en una consulta a la ciudadanía con el propósito de definir una política o un acto de gobierno trascendente. Es por tanto, un acto público por medio del cual se da vida a la voluntad del Estado, respecto del asunto concreto que se somete a la aprobación o el rechazo de los electores.

Sobre el particular, conviene señalar la opinión del tratadista Elisur Arteaga Nava, quien sostiene que en los sistemas políticos contemporáneos, el plebiscito es considerado como “...una forma de legitimar una resolución política grave, mediante el expediente de someterla a votación de la ciudadanía”,<sup>12</sup> lo que coincide con lo manifestado por Manuel González Oropeza, en el sentido de que este

<sup>11</sup> De León Gálvez, Adín Antonio y Zavala Arredondo, Marco Antonio, *Formas de Participación Semidirecta*, Coordinación Académica de Derecho Electoral del Tribunal Federal Electoral, México, 1995, p. 3.

<sup>12</sup> Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, Colección Juristas Latinoamericanos, Oxford University Press - Harla, México, 1998, p. 108.

instrumento de participación ciudadana constituye “...una consulta popular que pretende tener un alcance mayor, es parte de la toma de decisiones para definir una política o un acto de gobierno trascendente”.<sup>13</sup>

Por otra parte, la **iniciativa popular** “consiste en la facultad que se reconoce a los ciudadanos o a parte del cuerpo electoral, para promover la sanción de normas constitucionales o legales, ya sea para modificar las vigentes o para salvar lagunas de la legislación”,<sup>14</sup> de ahí que si bien al igual que el referéndum constituye un mecanismo por el que el pueblo participa sin intermediarios en el proceso de creación de normas jurídicas, se diferencia de aquél en que la iniciativa popular es un procedimiento por el que los ciudadanos tienen la posibilidad de proponer textos de ley a sus representantes o a la colectividad en su conjunto; en tanto que el referéndum, como ha quedado apuntado, es el derecho que tiene el electorado para aprobar o rechazar las decisiones de los órganos legislativos.

Finalmente, la **revocación de mandato**, también conocida como *recall*, es una institución tomada de la revocación del mandato civil que opera como forma de terminación del contrato por voluntad del mandante. “Consiste en un procedimiento mediante el cual la comunidad electoral o una parte significativa de ella, puede promover la destitución de los representantes electos antes de que concluyan su período, a través de comicios especiales donde se les confirma o destituye”.<sup>15</sup>

La revocación de mandato constituye de esta forma la cara opuesta de la elección de representantes, pues a partir de una petición popular se somete a la aprobación de los votantes la permanencia en el cargo o la remoción de un representante electo antes del plazo legal previsto para la conclusión de su mandato.

En este contexto, los mecanismos de participación ciudadana son la manifestación auténtica de la voluntad popular y permiten una relación más directa entre autoridades y electores.

<sup>13</sup> González Oropeza, Manuel, *op. cit.*, p. 267.

<sup>14</sup> De León Gálvez, Adín Antonio y Zavala Arredondo, Marco Antonio, *op. cit.*, p. 4.

<sup>15</sup> Baylón García, Felipe, Los instrumentos de democracia directa: el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la revocación del mandato, en la página web de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión: [www.cddhcu.gob.mx](http://www.cddhcu.gob.mx).

### 3. Los instrumentos de democracia semidirecta en la legislación del Distrito Federal

Por virtud de la reforma constitucional de veintiuno de agosto de mil novecientos noventa y seis, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* al día siguiente, se otorgó a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la facultad de normar la materia relativa a la participación ciudadana, según se advierte del artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que se reitera en la fracción XII del artículo 42 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que expresamente señala como facultad del órgano legislativo local, legislar en materia de participación ciudadana.

El 26 de noviembre de 1998, dicha Asamblea, en ejercicio de la atribución conferida por los numerales invocados, emitió la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, misma que fue publicada en la *Gaceta Oficial* de dicha entidad el 21 de diciembre del mismo año.

Este ordenamiento establece las normas que rigen en esta materia, y tiene por objeto, según se advierte del artículo 1°, fomentar, promover, regular y establecer los instrumentos que permitan la organización y funcionamiento de la participación ciudadana y su relación con los órganos de gobierno de la Ciudad de México, conforme a las disposiciones estatutarias y legales aplicables.

Con relación a esto, el numeral 5, fracción III, del mismo cuerpo legal, señala que dichos instrumentos son aquellos medios con los que cuenta la ciudadanía en forma individual o colectiva, ya sea para expresar su aprobación, rechazo, opinión, propuestas, colaboración, quejas, denuncias, recibir información y en general, expresar su voluntad respecto de asuntos de interés general.

En el artículo 3° del ordenamiento en comento, se señalan diferentes instrumentos de participación ciudadana, entre los que figuran el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, la consulta vecinal, la colaboración vecinal, las unidades de quejas y denuncias, la difusión pública y los recorridos del titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial.

En la legislación del Distrito Federal se prevén tres de los cuatro mecanismos de democracia semidirecta más importantes, a saber,

el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular. El **plebiscito**, de conformidad con el artículo 13 del ordenamiento en cita, es un instrumento a través del cual el jefe de gobierno del Distrito Federal puede consultar a los electores para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del mismo, que a su juicio sean trascendentes para la vida pública de esta ciudad.

Por su parte, el **referéndum** es un mecanismo de participación directa mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo previo a una decisión de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes de la competencia de aquélla, según dispone el artículo 25 de la Ley de Participación Ciudadana.

Finalmente, la **iniciativa popular** es definida por el artículo 36 del mismo ordenamiento legal como aquel mecanismo mediante el cual los ciudadanos del Distrito Federal pueden presentar a la Asamblea Legislativa, proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes respecto de materias de su competencia y que le corresponda a aquélla expedir.

Cabe apuntar que de los artículos 17, 20, párrafo segundo, 23, 24, 30, 33, párrafo segundo y 35 de la ley en comento, tanto en el plebiscito como en el referéndum, los trabajos de organización, desarrollo de la consulta y cómputo respectivo, así como la solución de las controversias que se generen con motivo de la validez de estos mecanismos, corren a cargo de las autoridades electorales locales, administrativa y jurisdiccional, respectivamente. Asimismo, para el caso de la iniciativa popular, el artículo 41 del cuerpo legal mencionado determina que las controversias que se generen con motivo de la comprobación del número de ciudadanos que avalan la propuesta, serán resueltas de conformidad con lo dispuesto por la legislación electoral.

Así también, resulta relevante hacer notar que el Código Electoral del Distrito Federal, en su numeral 140, dispone que en estos procesos de participación ciudadana deben aplicarse las reglas especiales señaladas por la Ley de Participación Ciudadana y en lo conducente, las reglas previstas para el proceso electoral en la preparación, recepción y cómputo de la votación.

De la misma importancia resulta el artículo 141, párrafo último, del Código Electoral local, según el cual los partidos políticos que inte-

gran los Consejos del Instituto Electoral del Distrito Federal, fungirán como **garantes de los procesos de participación ciudadana**.

## II. EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LOS ACTOS ELECTORALES

### 1. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el control constitucional

Es un hecho irrefutable que hoy en día, el Derecho Electoral en general, se encuentra regulado en cuerpos legales mucho más acabados, lo que ha permitido un gradual perfeccionamiento de las instituciones y los procedimientos jurídicos en la materia. Muestra de ello es que el sistema de medios de impugnación también ha evolucionado para ser congruente con la constante transformación política y social.

En este contexto, la reforma constitucional de 1996 en la materia, resultó particularmente trascendente, pues consolidó la judicialización de los procesos electorales y los mecanismos de protección en contra de leyes, actos o resoluciones de las autoridades electorales, federales o locales, que puedan violar los derechos político electorales de los ciudadanos o que no se ajusten a lo dispuesto en la Constitución y en las leyes.

En efecto, el numeral 41, base IV constitucional, dispone el establecimiento de un sistema de medios de impugnación que garantice que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se ajusten a los principios de legalidad y de constitucionalidad, dando definitividad a las distintas etapas del proceso electoral. De igual forma, establece que en materia electoral, la interposición de los medios de impugnación, constitucionales o legales, no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.

Asimismo, por virtud de dicha reforma, en el numeral 99 de la Carta Magna se ordenó la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, definiéndolo como órgano especializado y máxima autoridad en la materia, con excepción de lo dispuesto en el artículo 105, que otorga competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las acciones por la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución.

Con esa nueva conformación, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emite resoluciones definitivas e inatacables, y su competencia se establece primigeniamente en el citado artículo 99 constitucional, cobrando especial relevancia, para el tema que nos ocupa, lo dispuesto en la fracción IV, que a la letra dice:

“ ...

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

... ”

IV Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos;

... ”

Sobre este aspecto, José Fernando Franco González Salas apuntó que “la Ley reglamentaria tendrá que acotar los casos de procedencia de esta vía de impugnación y señalar que procede sólo cuando se hayan agotado todas las instancias establecidas en las Leyes locales, por las que el acto o resolución pudieren haberse modificado, revocado o anulado. De otra suerte, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación corre el riesgo de ser inundado con todo tipo de reclamaciones derivadas de los procesos electorales locales.”<sup>16</sup>

Es precisamente la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la que reglamentó los diferentes medios de impugnación en la materia, entre los que dispuso el **juicio de revisión constitucional**, que tiene su fundamento en los numerales 41, fracción IV, y 99, fracción IV, constitucionales.

En efecto, en el Libro Cuarto de la ley en comento, el artículo 86 determina lo siguiente:

---

<sup>16</sup> Franco González Salas, José Fernando, “Evolución del contencioso electoral federal mexicano 1916-1996”, en *Justicia Electoral*, revista del Tribunal Federal Electoral, vol. V, núm. 8, México, 1996, p. 41.

#### “ARTÍCULO 86

1. El juicio de revisión constitucional electoral sólo procederá para impugnar actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias que surjan durante los mismos, siempre y cuando se cumplan los requisitos siguientes:

- a) Que sean definitivos y firmes;
- b) Que violen algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- c) Que la violación reclamada pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones;
- d) Que la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales;
- e) Que la reparación solicitada sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos, y
- f) Que se hayan agotado en tiempo y forma todas las instancias previas establecidas por las leyes, para combatir los actos o resoluciones electorales en virtud de los cuales se pudieran haber modificado, revocado o anulado.

2. El incumplimiento de cualquiera de los requisitos señalados en este artículo tendrá como consecuencia el desechamiento de plano del medio de impugnación respectivo.”

La sustanciación y resolución de este medio impugnativo corresponde a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, según lo establece el numeral 87 de la Ley en cita. No pasa inadvertido que el artículo 88 del mismo ordenamiento, al regular lo relativo a la legitimación y personería de los recurrentes, determina lo siguiente:

#### “ARTÍCULO 88

1. El juicio sólo podrá ser promovido por los partidos políticos a través de sus representantes legítimos, entendiéndose por éstos:

- a) Los registrados formalmente ante el órgano electoral responsable, cuando éste haya dictado el acto o resolución impugnado;
- b) Los que hayan interpuesto el medio de impugnación jurisdiccional al cual le recayó la resolución impugnada;
- c) Los que hayan comparecido con el carácter de tercero interesado en el medio de impugnación jurisdiccional al cual le recayó la resolución impugnada, y

d) Los que tengan facultades de representación de acuerdo con los estatutos del partido político respectivo, en los casos que sean distintos a los precisados en los incisos anteriores.

2. La falta de legitimación o de personería será causa para que el medio de impugnación sea desechado de plano.”

Ahora bien, respecto de la procedencia del juicio de mérito, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, había venido efectuando una interpretación restrictiva de los mencionados artículos 99, fracción IV, constitucional y 86 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, tal como se desprende claramente de los argumentos hechos valer en diversos fallos,<sup>17</sup> en los que dicho órgano colegiado resaltó los siguientes aspectos:

1. Que el juicio de revisión constitucional electoral es un medio de impugnación de carácter excepcional y extraordinario, dado que procede únicamente en los casos en que concurran los requisitos a que se refiere el citado artículo 99, fracción, IV Constitucional, a saber: **a)** que se reclamen actos o resoluciones que sean definitivos y se encuentren firmes; **b)** que provengan de autoridades competentes de las entidades federativas, ya sea para organizar y calificar los comicios, o para resolver las controversias que surjan durante los mismos; **c)** que los actos o resoluciones impugnados puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o para el resultado final de las elecciones; y **d)** que la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos. Amén de lo anterior, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral recoge tales presupuestos en el artículo 86, y agrega dos más: 1) que se viole algún precepto de la Constitución General de la República; y 2) que se hayan agotado en tiempo y forma todas las instancias previas establecidas por las leyes para combatir los actos o resoluciones electorales en virtud de los cuales se pudieran haber modificado, revocado o anulado; y precisa que el incumplimiento de cualquiera de los requisitos señalados tendrá como consecuencia el desechamiento de plano del medio de impugnación.

---

<sup>17</sup> Muestra de ello son los juicios de revisión constitucional electoral identificados con las claves SUP-JRC-001/98 y SUP-JRC-033/98.



2. Que la calidad de excepcional y extraordinario de este medio de impugnación se ve corroborada con algunos elementos que pudieran utilizarse en una interpretación auténtica de la norma fundamental, de los que se infiere que los órganos que intervinieron en el proceso legislativo de reforma constitucional en el que se creó la revisión constitucional, tuvieron conciencia plena de que el nuevo instrumento jurisdiccional tenía por único objeto el examen de la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones importantes y trascendentes de los procesos electorales concretos y actuales para las elecciones en las entidades federativas, y no el revisar la constitucionalidad y la legalidad de la totalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales locales.

Entre estos elementos, el órgano jurisdiccional federal señaló los siguientes:

- a) En la iniciativa del decreto de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1996, presentada por los coordinadores de los grupos parlamentarios así como por el Presidente de la República, a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, se precisó que la reforma propuesta se dirigía a establecer la revisión constitucional de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales locales, con lo que se excluyeron los que no tuvieran la calidad de definitivos.
- b) Asimismo se puntualizó que con esta nueva vía se pretendía superar los debates sobre la legalidad de los procesos locales, cerrando el camino a decisiones políticas sin fundamento jurídico que pudieran afectar el sentido de la voluntad popular expresada en las urnas, con lo que se destaca que el objetivo fundamental del juicio de revisión constitucional radica en garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales trascendentes emitidos por las autoridades locales con motivo de los procesos comiciales de su conocimiento.

Ciertamente, en el proceso legislativo del que surgió el Decreto de reformas constitucionales publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996, consta de manera evidente la voluntad del poder revisor de la Constitución de establecer un sistema **integral** de medios de impugnación, para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de todas las leyes, actos y resoluciones electorales, sin excepción,

es decir, para que ninguno quedara exento del control jurisdiccional de constitucionalidad.

Esa voluntad de conformar un sistema integral y el modo de lograrlo, queda de manifiesto desde la exposición de motivos de la iniciativa de decreto de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por los coordinadores de los grupos parlamentarios de los Partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y del Trabajo, así como por el Presidente de la República, a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, que finalmente culminó en el decreto de reformas mencionado, donde textualmente se asentó:

“La presente iniciativa propone trascendentes reformas a la dimensión del sistema de justicia electoral e introduce nuevos mecanismos jurídicos que le otorgan mayor eficacia y confiabilidad. Las reformas pretenden que dicho sistema se consolide como uno de los instrumentos con que cuenta nuestro país para el desarrollo democrático y para afirmar el Estado de Derecho.

Por ello, las reformas ... se dirigen a la consecución de un **sistema integral de justicia en materia electoral**, de manera que por primera vez existan, en nuestro orden jurídico, los mecanismos para que todas las leyes electorales se sujeten invariablemente a lo dispuesto por la Constitución, para proteger los derechos políticos electorales de los ciudadanos mexicanos, establecer la revisión constitucional de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales locales ...

...

...la incorporación (al Poder Judicial de la Federación) permite **hacer una distribución de competencias constitucionales y legales entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral**, que se corresponde con nuestra tradición y evolución político-electoral.

Conforme a la propuesta, la Corte conocerá sobre la no conformidad a la Constitución de las normas generales en materia electoral, al eliminarse de la fracción segunda del texto vigente del artículo 105 constitucional, la prohibición existente ahora sobre ese ámbito legal.”

Para crear el marco adecuado que dé plena certeza al desarrollo de los procesos electorales, tomando en cuenta las condiciones específicas que impone su propia naturaleza, las modificaciones al artículo 105 de la Constitución, que contiene esta propuesta, contemplan otros tres aspectos fundamentales: que los partidos políticos, adicionalmente

a los sujetos señalados en el precepto vigente, estén legitimados ante la Suprema Corte solamente para impugnar leyes electorales; que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes a la Constitución sea la consignada en dicho artículo y que las leyes electorales no sean susceptibles de modificaciones sustanciales, una vez iniciados los procesos electorales en que vayan a aplicarse o dentro de los 90 días previos a su inicio, de tal suerte que puedan ser impugnadas por inconstitucionalidad, resueltas las impugnaciones por la Corte y, en su caso, corregida la anomalía por el órgano legislativo competente, antes de que inicien formalmente los procesos respectivos.

Consecuente con la distribución de competencias que se propone, **el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tendrá a su cargo**, además de su tradicional facultad para resolver las impugnaciones que se presenten en los procesos electorales federales, **el análisis de la constitucionalidad de los actos y resoluciones controvertidos**. Asimismo, conocerá del recurso para la defensa de los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos de votar, ser votado y asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país. Con esto se satisface plenamente un viejo reclamo, sin involucrar otras instituciones de protección de garantías, que nacieron, evolucionaron y tienen características muy diferentes a las que se presentan en este campo.

Se propone también que el Tribunal Electoral conozca de aquellos **actos o resoluciones de autoridades electorales locales que vulneren los preceptos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en congruencia, en esta misma iniciativa, se establece un conjunto de principios y bases para los procesos electorales de nivel local**.

Al respecto, la iniciativa plantea un mecanismo absolutamente respetuoso de nuestro sistema federal, al prever que esta nueva vía sólo procederá cuando haya violaciones directas a la Constitución General y en casos determinados que por su trascendencia ameriten ser planteados ante esta instancia jurisdiccional.

La fórmula que propone esta iniciativa concilia los argumentos de carácter constitucional con los de orden práctico y logra, respetando las características de especificidad del derecho electoral que regula los procesos respectivos y la adición del Poder Judicial de mantenerse ajeno a estos conflictos, **un sistema de**

**justicia electoral completo que incluye el control constitucional** y propicia el absoluto respeto al principio de legalidad, sin el riesgo de un viraje brusco que pondría en peligro la viabilidad del propio sistema que se está creando y que, por supuesto, deberá mejorarse y adaptarse de acuerdo con lo que la experiencia derivada de su aplicación indique. Al mismo tiempo, esta propuesta conlleva al fortalecimiento del Poder Judicial de la Federación, al absolver en su órbita constitucional la función jurisdiccional electoral y facultades que otrora correspondían a otro poder”.

Así, resulta inconcuso que a partir de la reforma de mérito, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé el imperativo de que todos los actos y resoluciones electorales se ajusten a los principios de constitucionalidad y legalidad, y que para garantizar la observancia de dicho imperativo, está establecido un sistema de medios de impugnación en materia electoral, dentro del cual, el juicio de revisión constitucional que nos ocupa, tiene un papel importante.

### III. EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

#### 1. El caso del Distrito Federal: Plebiscito 2002

El juicio de revisión constitucional electoral se ha puesto en práctica en innumerables ocasiones, máxime con motivo de los procesos electorales para la renovación de los cargos de elección popular de los órganos legislativos y ejecutivos de las diferentes entidades federativas; sin embargo, esta experiencia es prácticamente nula tratándose de los llamados mecanismos de participación ciudadana, cuya organización, desarrollo y declaración de validez, se reserva, en la generalidad de las legislaciones locales, a las autoridades electorales de los Estados y del Distrito Federal.

Una primera y enriquecedora experiencia se suscitó precisamente en este año, con motivo de la realización del plebiscito convocado por el jefe de gobierno del Distrito Federal, sobre la construcción de los segundos pisos en dos de las arterias viales más importantes de la Ciudad de México.

Como es del conocimiento público, el 18 de junio de 2002, el titular del órgano ejecutivo del Distrito Federal, en ejercicio de la atribución conferida por los numerales 67, fracción XXX y 68, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, así como 13 y 17 de la Ley de Participación Ciudadana de dicha entidad, expidió una convocatoria a plebiscito sobre la construcción de los segundos niveles en Viaducto y Periférico,<sup>18</sup> en las que se fijó como fecha de la consulta el 22 de septiembre del mismo año.

En cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 68, fracción V, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y 17 de la Ley de Participación Ciudadana de la entidad, la convocatoria de mérito fue hecha del conocimiento del Instituto Electoral del Distrito Federal, a fin de que éste procediera a efectuar los trabajos de organización, desarrollo de la consulta y cómputo respectivo.

Durante la etapa de preparación del proceso plebiscitario, el Consejo General del citado Instituto Electoral, en sesión extraordinaria de veintiocho de junio del presente año, emitió el “Acuerdo por el que se aprueba el Programa Extraordinario Plebiscito 2002 y el Proyecto de Presupuestos del Instituto Electoral del Distrito Federal para cubrir dicho programa, con motivo del Plebiscito sobre la construcción de los segundos niveles en el Viaducto y el Periférico, que se realizará el 22 de septiembre de 2002, convocado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal”.<sup>19</sup>

Esta determinación de la autoridad electoral administrativa, dio lugar a diversas impugnaciones que, en términos de lo dispuesto en los artículos 68, fracción VI, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y 24 de la Ley de Participación Ciudadana de la entidad, fueron resueltas por el Tribunal Electoral del Distrito Federal.<sup>20</sup>

De especial trascendencia resulta señalar que en contra de la sentencia de ese órgano jurisdiccional, los partidos políticos Revolucionaria-

---

<sup>18</sup> La convocatoria fue publicada el diecinueve y el veintiséis de julio de dos mil dos en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* y en el *Diario Oficial de la Federación*, respectivamente.

<sup>19</sup> El acuerdo de mérito, entre otras determinaciones, tuvo por recibida la convocatoria a plebiscito de referencia y dio inicio a la organización del proceso respectivo.

<sup>20</sup> Estas impugnaciones interpuestas por los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México, Convergencia por la Democracia, Alianza Social

rio Institucional, Acción Nacional y Convergencia por la Democracia promovieron, de manera conjunta, juicio de revisión constitucional electoral, del que conoció la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y que motivó una de las **discusiones más arduas sobre la procedencia de dicho medio de impugnación**.<sup>21</sup>

En efecto, la mayor discusión se suscitó respecto de la procedencia del juicio de revisión constitucional electoral para combatir los actos y resoluciones de las autoridades electorales locales con motivo de los mecanismos de participación ciudadana, ello en razón de que como ha quedado apuntado, haciendo una interpretación estricta o restringida del artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del numeral 86 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el órgano jurisdiccional federal electoral ha sentado el criterio de que el juicio de revisión constitucional electoral es un instrumento jurisdiccional extraordinario para combatir los actos o resoluciones electorales definitivas y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas.

En este sentido, si la fracción IV del numeral constitucional mencionado señala que serán objeto de impugnación los “actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones...” y que esta vía procederá “solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios ele-

---

y de la Sociedad Nacionalista, así como por los ciudadanos Jorge Carlos Díaz Cuervo y Enrique Pérez Correa, se tramitaron en vía de recursos de apelación identificados con las claves TEDF-REA-014/2002 y acumulados TEDF-REA-015/2002, TEDF-REA-016/2002 y TEDF-REA-017/2002, y fueron resueltos en sesión pública del treinta y uno de julio de dos mil dos, por mayoría de cuatro votos y un voto en contra.

<sup>21</sup> Este medio impugnativo se tramitó con la clave SUP-JRC-118/2002 y fue resuelto en sesión pública de treinta de agosto del presente año, por mayoría de cuatro votos y dos en contra.

gidos”, atendiendo a un criterio estricto de interpretación como el que venía sustentando el máximo órgano jurisdiccional electoral del país, podía concluirse que el juicio de revisión constitucional electoral sólo procede respecto de aquellos actos o resoluciones de las autoridades electorales locales que se refieran o incidan en procesos electorales instrumentados para elegir ciudadanos que ocupen cargos públicos y no respecto de aquéllos derivados de procedimientos de participación ciudadana como el de carácter plebiscitario, sobre todo considerando la última parte del enunciado normativo transcrito y lo dispuesto en el numeral 87 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que es expreso en señalar que el juicio de revisión constitucional electoral permitirá combatir los actos o resoluciones relativos a las elecciones de gobernadores, diputados locales, autoridades municipales, así como de jefe de gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y titulares de los órganos político-administrativos del Distrito Federal.

Sin embargo, en la sentencia recaída al juicio de revisión constitucional electoral en comento, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, optó por una posibilidad de interpretación diversa, en el sentido de que **todos los actos o resoluciones de las autoridades electorales locales, derivados tanto de procesos comiciales instrumentados para elegir a los representantes a cargos públicos, como de los procesos de democracia directa que se establecen para el ejercicio directo de la soberanía popular (plebiscito, referéndum, iniciativa popular, etc.), admiten ser reclamados en la vía de revisión constitucional**, con la salvedad de que en el caso de la elección de personas, la procedencia de dicho medio impugnativo se encuentra limitada por la posibilidad de que las violaciones sean reparables antes de la fecha para la instalación del órgano o la toma de posesión del funcionario electo, lo que obviamente no es exigible, tratándose de procesos comiciales en los que las elección no recaiga en órganos o funcionarios, sino que versen sobre decisiones u obras (plebiscito, referéndum).

Para arribar a esta conclusión, la Sala Superior acudió a los diferentes métodos de interpretación gramatical, sistemática y funcional, haciendo hincapié en que tratándose de estos últimos, se empleaban

las modalidades de interpretación a base de principios y de la *interpretación conforme* de la regla en subordinación al principio.<sup>22</sup>

Ahora bien, la interpretación efectuada por el órgano jurisdiccional federal en la materia, se sustentó en síntesis en las siguientes premisas:

- La Constitución está formada fundamentalmente de principios que se desarrollan en reglas concretas y específicas; por tanto, siendo que el artículo 41, fracción IV, constitucional, recoge el principio de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, y se complementa con el establecimiento de un sistema de medios de impugnación en la materia, resulta inconcuso que no puede haber acto o resolución trascendente de naturaleza electoral que esté exento de control a través del sistema de medios de impugnación en comento, imperativo que no puede verse satisfecho en ningún supuesto con los sistemas estatales, porque en éstos no se puede revisar la constitucionalidad de actos y resoluciones.

- De la iniciativa y del proceso legislativo que culminó en el decreto de reformas constitucionales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 22 de agosto de 1996, se constata fehacientemente que la voluntad del poder revisor de la constitución fue la de establecer un sistema integral de medios de impugnación, para garantizar que todos los actos y las resoluciones electorales, sin excepción, se sujetaran a la constitucionalidad y legalidad.

- Los instrumentos o procesos de democracia directa, quedan comprendidos dentro de la materia propiamente electoral, en la medida que constituyen modelos a través de los cuales el pueblo ejerce su soberanía en actos de gobierno, cuando los poderes públicos someten al voto de la ciudadanía una determinada propuesta o alternativa de acción pública para que la apruebe o rechace y en tanto constituyen mecanismos de ejercicio de derechos político-electorales; de ahí que su ejercicio, desarrollo y resultado están sujetos al control de la constitucionalidad y legalidad, a través del sistema de medios de impugnación en la materia, el cual tutela el respeto al

---

<sup>22</sup> De acuerdo con la *interpretación conforme*, las normas jurídicas deben explicarse atendiendo al principio inmerso en el sistema jurídico, del cual se desprende, y que constituye su medida y justificación, de ahí que la norma debe regirse y ajustarse a lo que el principio postula, protege y reconoce.



principio democrático constitucional de todos los actos electorales, sin que obste el hecho de que tales instrumentos sean formas de democracia directa, ya que si bien doctrinalmente se han acuñado términos de democracia directa y democracia representativa según el grado de participación del pueblo, éstas en modo alguno son excluyentes, pues la democracia como forma de gobierno ha operado de manera unitaria, lo que permite concluir que la tutela jurisdiccional no sólo debe comprender los procesos democráticos representativos, sino también los procesos democráticos directos.

- La única vía idónea y eficaz para garantizar y asegurar ese respeto y control es el juicio de revisión constitucional electoral, y si éste se estimara improcedente, se incumpliría el principio constitucional de que los actos electorales trascendentes deben estar sujetos al control de constitucionalidad por algún medio de impugnación adecuado y accesible, máxime cuando atendiendo a la naturaleza y finalidades de los procesos plebiscitarios, los recursos de revisión, apelación, reconsideración y el juicio de inconformidad previstos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, están dados para ejercer el control de la constitucionalidad y legalidad de actos relacionados con procesos electorales de carácter federal, en tanto que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, es medio de defensa exclusivamente para los ciudadanos, que se concreta a los casos en que los actos o resoluciones de la autoridad responsable puedan producir una afectación individualizada, cierta, directa e inmediata en el contenido de sus derechos político-electorales de votar, ser votado o de asociación, especificando dentro de este último el de afiliación libre e individual a los partidos políticos, y que en tales hipótesis, la restitución en el goce de los derechos conculcados se pueda hacer efectiva sin involucrar al resto de la comunidad ciudadana, ni alterar en lo sustancial las medidas o determinaciones tomadas para la organización y preparación de un proceso electoral con efectos generales.

- Haciendo uso de la interpretación conforme, que pretende armonizar las reglas a los principios que las rigen y tomando como base orientadora y fundamental, el principio de que los actos y resoluciones electorales importantes, sin excepción, deben ajustarse a la constitucionalidad y legalidad, resulta innegable que lo dispuesto en la fracción IV del artículo 99 de la Carta Magna, en el sentido de que

son objeto del control constitucional los actos o resoluciones definitivas y firmes de las autoridades electorales locales “encargadas de organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, cuando incidan de modo determinante en el proceso respectivo o en el resultado de las elecciones”, debe interpretarse en el sentido de que cuando el precepto emplea los conceptos genéricos *comicios* y *elecciones*, éstos no sólo están referidos a aquellos procesos o actos electorales que tengan relación con la designación de representantes populares, sino también a los demás procesos o instrumentos, que algunos llaman democracia directa o participativa establecidos en los sistemas jurídicos estatales.

Ello es así, ya que la primera parte de la disposición alude en forma genérica a los términos *comicios* y *elecciones*; conceptos, que desde su propia connotación gramatical no sólo se han utilizado únicamente para referirse a los actos electorales relacionados con la elección de representantes populares, sino que tienen significados más abiertos, ya sea identificándolos como “actos electorales” o a la facultad de elegir entre dos o más opciones de una alternativa, respectivamente. De donde puede concluirse que la segunda parte del precepto constitucional, donde se hace referencia a que las impugnaciones “solamente” procederán si son jurídica y materialmente reparables y posibles antes de la instalación de los órganos o de los funcionarios electos, sólo rige para aquellas elecciones o comicios relacionados con la designación de representantes populares pero no a aquellos procesos que, siendo de la materia electoral, se refieran a la elección de cosas distintas a personas, en los que, por razón lógica, no puede tener aplicación.

En consecuencia, el vocablo “solamente”, no tiene como finalidad precisar un supuesto único de procedencia de los medios de impugnación, para constreñirlos a procesos de elección de personas, sino que tiene como función establecer las modalidades o condiciones propias para la procedencia de la impugnación de actos electorales que, según sus características, pueden tornarse irreparables de transcurrir los plazos electorales en cualquier tipo de elección, o bien, de haberse instalado los órganos o tomado posesión los funcionarios elegidos, supuesto en el cual, evidente-

mente, esta modalidad tiene aplicación exclusivamente para la elección de personas.

Lo anterior permite concluir que al ser innegable que los procesos de democracia directa que implican elecciones y comicios están comprendidos en el numeral 99, fracción IV, constitucional, quedan sujetos al control constitucional a través del sistema de medios de impugnación en la materia.

- Una interpretación en sentido restringido, que llevara a considerar que los actos o resoluciones de las autoridades electorales locales que son impugnables, son únicamente aquéllos que se refieran o incidan en procesos electorales instrumentados para elegir ciudadanos que ocupen los respectivos cargos públicos, pasaría por alto el principio relativo a que todos los actos electorales, sin excepción, están sujetos al control de la constitucionalidad y legalidad, lo que equivaldría a reconocer que los vicios de constitucionalidad en esos procesos están fuera de dicho control, máxime cuando no existe el control difuso de la constitucionalidad.

- En el supuesto de que efectivamente, el enunciado constitucional excluyera a los demás procesos democráticos, y su aplicación quedara restringida a las elecciones de representantes populares, resultaría admisible recurrir a un procedimiento integrador del enunciado normativo, tomando en cuenta: primero, que el principio constitucional, ineludible, imperativo y rector, es que todos los actos electorales de importancia deben estar sujetos a la constitucionalidad y legalidad; segundo, que los procesos de democracia directa a través de los cuales el pueblo ejerce su soberanía en los actos de gobierno, constituyen actos propiamente electorales, y tercero, que el sistema de medios de impugnación fue establecido para asegurar y garantizar la sujeción de todos los actos electorales al principio en comento. De lo cual se infiere que el inicio, desarrollo y resultado de los instrumentos de democracia directa, quedan comprendidos y sujetos al control constitucional a través del sistema de medios de impugnación en materia electoral.

- De estimar que la Constitución no hace referencia expresa a los procesos de democracia directa como actos sujetos al control constitucional, porque el constituyente no quiso recoger esos procesos como objetos de impugnación, debe considerarse que la experiencia histórica en la técnica legislativa permite afirmar que el legislador, incluyendo al revisor de la Constitución, suele resaltar en las leyes o disposiciones que emite, los supuestos que ordinaria y cotidianamente ocurren, y deja en el ámbito de

la generalidad, los supuestos que sólo se dan ocasionalmente o de los que no se tiene experiencia, por no ser comunes o recurrentes, lo que podría explicar, que en el caso del artículo 99, fracción IV, después de aludir a los comicios en general, concluyera con un requisito de procedibilidad que sólo puede aplicarse a elecciones de personas, y dejara dentro de la generalidad a los demás comicios, pues mientras las elecciones de funcionarios deben llevarse a cabo necesariamente en las fechas constitucional y legalmente establecidas; en cambio, los procesos de democracia directa no tienen carácter obligatorio.

- La propia norma fundamental recoge como principios rectores de las elecciones democráticas, que la voluntad de los ciudadanos se manifieste a través del sufragio universal, libre y directo, lo que tiene aplicación en todos los procesos en que se exige la autenticidad de la elección, en los que el sistema de medios de impugnación en materia electoral, garante de la constitucionalidad y legalidad de todos los actos electorales, debe operar para que se respete la voluntad de la ciudadanía, ya que a pesar de la diferencia entre los procesos para elegir representantes y aquellos conocidos como instrumentos de democracia directa, ambos comparten elementos comunes como son: el sufragio, las cualidades del elector, la existencia de un registro electoral y de órganos encargados de llevar a cabo el procedimiento de elección o consulta a la ciudadanía. Asimismo, su desarrollo y calificación generalmente se encomienda a los mismos órganos encargados de las elecciones para la renovación de los poderes públicos, con la finalidad de que los resultados sean transparentes y confiables, de donde resulta innegable el carácter electoral que revisten estos mecanismos de participación ciudadana, como formas de democracia, a través de los cuales se hace patente la voluntad del pueblo en el ejercicio de su soberanía.<sup>23</sup>

Por estas razones, en el caso de la impugnación de los actos relacionados con el proceso plebiscitario en el Distrito Federal, la Sala Superior tuvo por satisfechos los requisitos de interés y legitimación, en la medida que fueron partidos políticos los impugnantes y que el juicio de revisión constitucional es el medio idóneo y eficaz para ejercer el control constitucional de tales actos.

---

<sup>23</sup> Cfr. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-118/2002, treinta de agosto de dos mil dos, pp. 6-47.

#### IV. EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA SEMIDIRECTA: UNA PROPUESTA DE REFORMA

Es un hecho innegable que el Derecho evoluciona en la medida en que lo hacen las sociedades, lo que queda de manifiesto con las constantes y permanentes modificaciones a los ordenamientos jurídicos con el fin de que éstos resulten congruentes a las realidades política, social y económica.

El Derecho Electoral no ha sido la excepción, por el contrario, es una de las ramas jurídicas que más modificaciones presenta y en un breve período de tiempo. Muestra de ello es que los cambios más importantes en la materia se dieron durante las últimas décadas y son el producto de los reclamos y exigencias de la sociedad interesada en contar con mecanismos democráticos transparentes y veraces, con instituciones confiables, con medios de defensa adecuados, y con una mayor participación en la toma de decisiones.

Como consecuencia de estas peticiones se han emitido disposiciones constitucionales y legales que garantizan la emisión del sufragio universal, libre, secreto y directo; que salvaguardan la realización de procesos electorales para la renovación de los cargos de elección popular periódicos y confiables; que aseguran la existencia de autoridades en la materia autónomas en su funcionamiento, independientes en sus decisiones y profesionales en su desempeño, lo que redundará en la organización y calificación de comicios transparentes; que establecen un sistema de medios de impugnación que asegura que todos los actos y resoluciones de dichas autoridades se sujetarán invariablemente a los principios rectores de la función electoral, en particular el de legalidad; o preceptos que garantizan una mayor participación de la ciudadanía en la toma de las decisiones que les atañen a través de mecanismos de democracia directa.

Este proceso evolutivo es patente no sólo en el orden federal, sino también en cada una de las entidades federativas, cuyas legislaciones en la materia deben observar las directrices contenidas en el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que entre otros aspectos, tienen por objeto

garantizar que el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales locales se rija por los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia; que las autoridades que tenga a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones; asimismo, que se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

En algunos casos, incluso puede afirmarse que el avance de la regulación electoral ha sido mayor en el ámbito local que en el orden federal, habida cuenta que mientras en 22 entidades federativas, ya se han establecido expresamente mecanismos de democracia semidirecta, tales como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la revocación de mandato, éstos aún no se contemplan en la Constitución Federal.

El mismo proceso de desarrollo se ha vivido en los órganos jurisdiccionales con motivo de su labor interpretativa, pues impulsados por los cambios normativos y particularmente, por las transformaciones políticas, sociales o económicas, aquéllos han optado por efectuar rectificaciones de criterios que antes parecían inmutables, ello derivado de una nueva reflexión sobre el tema.

Lo anterior cobra relevancia cuando con motivo de la reciente aplicación de un mecanismo de democracia semidirecta en el Distrito Federal, y una vez impugnada la decisión del órgano jurisdiccional local, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tuvo que efectuar una ardua labor de exégesis fundada en principios y reglas, para estimar viable la procedencia del juicio de revisión constitucional electoral interpuesto por diversos partidos políticos.

El resultado de este trabajo interpretativo marcó una importante pauta para la revisión de la constitucionalidad de los actos y resoluciones derivados de mecanismos de participación ciudadana, pues atendiendo a este criterio sentado por dicho órgano jurisdiccional, quedó de manifiesto que el inicio, desarrollo y resultado de los instrumentos de democracia semidirecta, quedan comprendidos y sujetos al control constitucional a través del sistema de medios de impugnación en materia electoral, al comprenderlos

dentro de los conceptos genéricos de *comicios* y *elecciones* a que se refiere el numeral 99, fracción IV, constitucional.

Esta nueva interpretación implicó un cambio en el criterio que en el año de 1999 sostuvo el máximo órgano jurisdiccional federal en la materia, pues tratándose de las elecciones de Comités Vecinales que tuvieron verificativo en el Distrito Federal en dicho año, la autoridad federal, al desechar los diversos juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovidos por los ciudadanos que en su momento integraron las planillas contendientes, argumentó que ninguno de los medios de impugnación previstos en la legislación federal electoral, cuyo conocimiento corresponde al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, resultaba procedente, no siendo posible por tanto, modificar la vía por no existir ésta.

Sin embargo, aun cuando omitió estudiar el fondo de dichas impugnaciones, la Sala Superior llevó a cabo una interpretación del artículo 99, fracción IV, constitucional, dando un sentido restringido a este precepto, el cual difiere del criterio sostenido recientemente. La interpretación atinente es del tenor siguiente:

“ ...

Lo expuesto pone de manifiesto que, a través de los medios de impugnación anotados (recursos de revisión, apelación y reconsideración, así como juicio de inconformidad), no es dable examinar la legalidad o constitucionalidad de actos o resoluciones que versen sobre la elección de comités vecinales en el Distrito Federal, en tanto que, éstas no encuadran en ninguna de las hipótesis de procedibilidad previstas por las normas aplicables; y si bien, mediante el juicio de revisión constitucional electoral es posible combatir actos o resoluciones de las autoridades competentes del Distrito Federal, que se encarguen de organizar y calificar los comicios locales atinentes y de resolver las controversias que surjan durante los mismos, como lo prevé el artículo 99 constitucional, en la fracción IV de su párrafo cuarto, y el 86, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Sin embargo, a través del aludido medio de impugnación, respecto a la ciudad capital de nuestro país, sólo se logra el control constitucional de las elecciones celebradas para efecto de elegir a su Jefe de Gobierno, a los miembros de la Asamblea Legislativa y a partir del próximo año, a los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoria-

les; órganos político-administrativos que, aclarado quede de una vez, son entes diversos a los comités vecinales...

...

Como se decía, por medio del juicio de revisión constitucional electoral, es asequible reclamar actos o resoluciones de las autoridades competentes del Distrito Federal, que se encarguen de organizar y calificar los comicios locales en la capital de la República, pero no aquéllos derivados de la elección de comités vecinales, en virtud de que estas elecciones (de comités vecinales), no se identifican con alguna de las contempladas en los invocados preceptos de la Carta Magna y de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como sujeta a verificación jurisdiccional por medio del juicio de revisión constitucional electoral, por lo que, es indudable que, ni siquiera a través de éste, la Sala Superior podría justipreciar la constitucionalidad de algún acto derivado de estas votaciones.

En efecto, a pesar de que en el artículo 99 de la máxima ley, el constituyente permanente no estableció en forma expresa que las acciones deducibles por este medio de impugnación sólo pueden referirse a los procesos electorales mencionados, sino que aludió a las reclamaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las Entidades Federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante lo mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones, con cuyo texto parecería incluir las elecciones locales de toda clase de órganos de representación que surjan del sufragio popular; sin embargo, no obstante lo apuntado, sucede que la impresión de esa lectura aislada se desvanece cuando se analiza la disposición como parte integrante del sistema al que pertenece, que, en su conjunto, hace patente la limitación aludida, y ante ello, no se debe estimar indispensable que la taxativa se reiterara literalmente en este precepto.

Para arribar a la anotada conclusión, se tiene presente que, en nuestra Carta Magna se precisan las bases para la organización política de las Entidades Federativas, los Ayuntamientos y el Distrito Federal, las cuales establecen, en lo que interesa, que el sufragio universal, libre, secreto y directo, debe ser el conducto para integrar a los órganos del Estado antes señalados; y a efecto de garantizar que el voto que emitan los electores tenga las cualidades mencionadas, se incluyeron en la Constitución General principios vinculatorios para las constituciones, leyes y autoridades locales, de observancia obligatoria en la organización y realización de sus comicios.



...

Aunado a lo anterior, el artículo 40 de la Carta Magna establece que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación. Debe aclararse que, en el caso de las Entidades Federativas, Municipios y el Distrito Federal, la calidad representativa y democrática no debe recaer en un órgano o ente cualquiera, sino sólo en aquéllos que la propia Ley Suprema, en sus artículos 115, 116 y 122, instituyen como poderes de gobierno, electos mediante el voto universal, libre, secreto y directo, es decir, los gobernadores de los Estados, diputados, locales, integrantes de los ayuntamientos, Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y titulares de los órganos políticos administrativos, estos tres últimos del Distrito Federal.

Ahora bien, en concordancia con la obligación impuesta a las Entidades Federativas y al Distrito Federal, para que sus procesos electorales se apeguen a los principios constitucionales referidos, el constituyente ordinario estableció un proceso jurisdiccional para controlar la constitucionalidad de los actos y resoluciones emitidos dentro del marco de las elecciones locales, al cual denominó juicio de revisión constitucional electoral, mismo que insertó en la jurisdicción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dentro del sistema de medios de impugnación en materia electoral.

En esta tesitura, es factible concluir que, los actos emanados de la elección de comités vecinales en el Distrito Federal, no son reclamables a través del referido medio de impugnación, en tanto que, no es posible exigir que estos comicios —para elegir comités vecinales—, estén investidos de las características señaladas en la Constitución Federal, ya que no es ésta la que determina las bases a que deben sujetarse, sino que es la autoridad competente del Distrito Federal, a través de sus facultades autónomas, la que establece los principios atinentes, por tratarse de órganos representativos complementarios, diversos a los instituidos por la Ley Fundamental; en consecuencia, se insiste, resulta improcedente el juicio de revisión constitucional electoral para reclamar actos derivados de las pluricitadas elecciones, en virtud de que dicho juicio fue creado ex profeso para asegurar la constitucionalidad de los actos o resoluciones de las autoridades locales, en los comicios de las Entidades Federativas, y es el caso que la máxima ley no establece las bases a que se deben sujetar los procesos electorales para la elección de comités vecinales.

Esta interpretación encuentra mayor fuerza con lo que entendió el legislador ordinario al redactar los artículos 87 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, porque en ellos estableció que esta Sala Superior es competente para conocer de los juicios de revisión constitucional electoral, en única instancia, tratándose de actos o resoluciones de las autoridades encargadas de organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de las Entidades Federativas, que violen un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones de gobernadores, diputados locales, autoridades municipales, Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y titulares de los órganos político-administrativos del Distrito Federal.

Como se ve, el actuar del legislador ordinario, de darle un carácter limitativo al medio de impugnación, sólo conduce al convencimiento de que no existen otras elecciones sujetas a control constitucional a través de ese juicio, porque de considerarse únicamente como mención enunciativa, no sería lógico el señalamiento selectivo, puesto que la competencia para conocer del juicio de revisión constitucional está dada exclusivamente para esta Sala Superior.

O sea que, si no como se puso de relieve, los promoventes carecen de legitimación para intentar el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, sumado a que los actos derivados de las elecciones de comités vecinales en el Distrito Federal, no pueden combatirse a través de algún otro medio de impugnación de los que compete conocer al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, entonces los presentes asuntos, por este otro motivo, también tendrían que desecharse de plano; amén de que, no está por demás aclarar que, tampoco los actos reclamados versan sobre algún conflicto laboral entre el Instituto Federal Electoral y alguno de sus servidores, por lo que, de igual manera, el juicio que prevé el Libro Quinto de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, será improcedente para que a través de él, pudieran examinarse, lo que implica que, como arriba se apuntó, en la especie, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, es improcedente ante la falta de legitimación de los promoventes y tampoco cabría la posibilidad de examinar la legalidad o constitucionalidad de los actos de que se duelen los actores a través de otro

de los distintos medios de impugnación que prevé el artículo 99 constitucional y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por lo que, no habría la posibilidad de darles un trámite diferente y encauzarlos por los que pudieran corresponderles, por no haber ninguno.”<sup>24</sup>

Ahora bien, siendo los Comités Vecinales órganos de representación ciudadana que se eligen cada tres años en las colonias, pueblos, barrios o unidades habitacionales del Distrito Federal, en los términos que dispone la Ley de Participación Ciudadana de dicha entidad, por medio del voto universal, libre, directo y secreto de los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral, con la intervención del Instituto Electoral del Distrito Federal, en lo relativo a su convocatoria, organización, recepción de la votación y realización de los cómputos correspondientes, aplicando en lo conducente las disposiciones electorales; así como del Tribunal Electoral del Distrito Federal, en la solución de las controversias que se susciten con motivo de su integración, puede concluirse que también en este caso, el máximo órgano jurisdiccional electoral del país, estuvo en aptitud de conocer de las impugnaciones planteadas en aquella ocasión.

En efecto, tomando en cuenta la última interpretación llevada a cabo por la Sala Superior del Tribunal mencionado y considerando que en los Comités Vecinales está inmerso el ejercicio de los derechos político-electorales, así como el funcionamiento de las autoridades electorales locales y la aplicación de las normas en la materia, resulta claro que los actos relativos a la integración de estas formas de representación ciudadana, también son susceptibles de control constitucional, a través del sistema de medios de impugnación en la materia, máxime cuando en el orden local no existe la posibilidad de efectuar dicho control.

En este orden de ideas, se estima que el reciente criterio sentado por la Sala Superior, responde adecuadamente a la realidad imperante, y principalmente, al ejercicio de nuevas formas de de-

---

<sup>24</sup> Cfr. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-024/99, SUP-JDC-029/99 y SUP-JDC-030/99, nueve de septiembre de mil novecientos noventa y nueve, pp. 8-16.

mocracia distintas de la elección de representantes a cargos públicos, ya que a través de dicha argumentación, en lo sucesivo, todos aquellos actos o resoluciones que sean consecuencia de los mecanismos mediante los cuales el pueblo, en ejercicio de su soberanía, participa en la toma de decisiones, quedarán sujetos al control de su constitucionalidad, tal como fue la intención del constituyente al establecer la fracción IV del artículo 99 de la ley fundamental, precepto que se complementa con un sistema integral de medios de impugnación en la materia.

Sin embargo, si bien con la interpretación de mérito, resulta patente la procedencia del juicio de revisión constitucional electoral para impugnar los actos o resoluciones de las autoridades electorales de las entidades federativas con motivo de los procedimientos de participación ciudadana, ello trae aparejado un nuevo escollo sobre el que la autoridad federal no efectuó pronunciamiento alguno, a saber, **el relativo a la legitimación en el medio impugnativo que nos ocupa.**

Esto es así, dado que de conformidad con lo dispuesto en el numeral 88 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el juicio de revisión constitucional electoral **sólo puede ser promovido por los partidos políticos**, a través de sus representantes legítimos, y la ausencia o falta de este presupuesto procesal, da lugar al desechamiento del mismo, y si bien en el caso de la impugnación del proceso plebiscitario que se desarrolló en el Distrito Federal, tal requisito se tuvo por satisfecho al haber sido interpuesto el juicio respectivo por diversos partidos políticos, lo cierto es que este escenario no es el único factible tratándose del desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana, en los que los ciudadanos, por su propio derecho, están en aptitud de combatir, a nivel local, los actos y resoluciones que las autoridades electorales emitan con motivo de los mismos.

En efecto, la mayor parte de las legislaciones de las entidades federativas otorgan a los ciudadanos una amplia participación en los diversos instrumentos de participación ciudadana, muestra de ello es que tratándose del plebiscito y del referéndum, tienen la posibilidad de solicitar su realización, siempre que reúnan un porcentaje determinado por la propia ley; asimismo, cuentan con el derecho a impugnar actos y resoluciones de las autoridades electorales du-

rante los procesos de participación ciudadana, inclusive haciendo hincapié, en algunos casos, que este derecho deberá ejercitarse en forma individual, sin que sea admisible representación alguna.

Amén de lo anterior, en diversas entidades federativas, los partidos políticos únicamente fungen como garantes de dichos instrumentos de participación ciudadana, e incluso, como acontece en el caso del Distrito Federal, tratándose de la elección de Comités Vecinales, se prohíbe a dichos institutos políticos participar en el proceso de integración respectivo.

Lo anterior pone de manifiesto que los ciudadanos, en el supuesto de que hayan interpuesto ante la autoridad jurisdiccional local, el medio de impugnación idóneo para combatir un acto o resolución derivado de un procedimiento de participación ciudadana, **si bien tiene interés jurídico para impugnar la resolución que le recaiga, no cuenta con legitimación para intentar el juicio de revisión constitucional electoral**, pues el texto actual del artículo 88 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, lo reserva exclusivamente a los partidos políticos.

Cabe hacer mención que tal como lo sostuvo la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia SUP-JRC-118/2002, éste es el medio impugnativo idóneo y eficaz, pues está dado para ejercer el control de todos los actos o resoluciones de las autoridades competentes de los Estados, sobre el inicio, desarrollo y resultados de los procesos electorales, cuando se atente contra los principios constitucionales que los rigen, amén de que los recursos de revisión, apelación, reconsideración y el juicio de inconformidad previstos en el artículo 34 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, permiten ejercer el control de la constitucionalidad y legalidad de actos relacionados con procesos electorales de carácter federal, lo que descarta su aplicación, en tanto que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano previsto en el artículo 79 y siguientes del mismo cuerpo legal, constituye un medio de defensa exclusivamente para los ciudadanos, que se concreta a los casos en que los actos o resoluciones de la autoridad responsable puedan producir una afectación individualizada, cierta, directa e inmediata en el contenido de sus derechos político-electorales, y

que en tales hipótesis, la restitución en el goce de los derechos conculcados se pueda hacer efectiva sin involucrar al resto de la comunidad ciudadana, ni alterar en lo sustancial las medidas o determinaciones tomadas para la organización y preparación de un proceso electoral con efectos generales, de donde se sigue que tampoco es el medio adecuado para impugnar los actos o resoluciones relacionados con la preparación, desarrollo o los resultados de los procesos de participación ciudadana.

En este sentido, tomando en consideración:

- Que todos los actos derivados de los diversos mecanismos de participación ciudadana están sujetos al control constitucional por parte de la autoridad federal competente.

- Que los ciudadanos cuentan con la posibilidad, a nivel local, para combatir los actos o resoluciones derivados de dichos mecanismos.

- Que los ciudadanos que interpusieron el medio de impugnación local, al cual le recaiga una resolución que estimen se aparta de los principios de constitucionalidad y legalidad, tienen interés jurídico para acudir a la jurisdicción federal, que es la que en todo caso está en aptitud de resarcir el derecho conculcado.

- Que en tal virtud, tratándose de la impugnación vía juicio de revisión constitucional electoral, de actos o resoluciones derivados de los instrumentos de participación ciudadana, no sólo los partidos políticos, en su carácter de garantes, tienen el interés jurídico para controvertirlos.

- Que actualmente el juicio de revisión constitucional electoral únicamente puede ser promovido por los partidos políticos a través de sus legítimos representantes.

Se estima necesario reformar el texto del actual numeral 88 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, a fin de que conceda legitimación a los ciudadanos para interponer el juicio de revisión constitucional electoral, en aquellos casos en que éstos hayan interpuesto el medio de impugnación ante la autoridad jurisdiccional local, en contra de los actos o resoluciones derivados de los procesos de participación ciudadana que se encuentran previstos en las legislaciones de las entidades federativas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, Colección Juristas Latinoamericanos, Oxford University Press - Harla, México, 1998.
- Baylón García, Felipe, *Los instrumentos de democracia directa: el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la revocación del mandato*, en la página web de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión: [www.cddhcu.gob.mx](http://www.cddhcu.gob.mx).
- Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, segunda edición, México, 1996.
- Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola, *Diccionario de Política*, Editorial Siglo XXI, México, 1985.
- Corona Nakamura, Luis Antonio, “Democracia Semidirecta en México”, en *Democracia y Gobernabilidad: Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2001.
- De León Gálvez, Adín Antonio y Zavala Arredondo, Marco Antonio, *Formas de Participación Semidirecta*, Coordinación Académica de Derecho Electoral del Tribunal Federal Electoral, México, 1995.
- Franco González Salas, José Fernando, Evolución del contencioso electoral federal mexicano 1916-1996, en *Justicia Electoral*, revista del Tribunal Federal Electoral, vol. V, núm. 8, México, 1996.
- González Oropeza, Manuel, “Participación Ciudadana como complemento del gobierno representativo”, en *Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral: Democracia y Representación en el umbral del siglo XXI*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad de Quintana Roo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Serie Doctrina Jurídica, México, 1999.
- Pérez Gándara, Raymundo, “Democracia y Representación como presupuestos del Derecho Electoral”, en *Apuntes de Derecho Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, libro I, México, 2000, pp. 56 y 57.

Sartori, Giovanni, *Teoría de la Democracia*, tomo II, Editorial Alianza Editorial, México, 1994.

## RESOLUCIONES

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-024/99, SUP-JDC-029/99 y SUP-JDC-030/99, 9 de septiembre de 1999.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-001/98, 10 de febrero de 1998.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-033/98, 16 de julio de 1998.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-118/2002, 30 de agosto de 2002.

Tribunal Electoral del Distrito Federal, recurso de apelación TEDF-REA-014/2002 y acumulados TEDF-REA-015/2002, TEDF-REA-016/2002 y TEDF-REA-017/2002, 31 de julio de 2002.