

CONSIDERACIONES SOBRE LOS INSTRUMENTOS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE MÉXICO

J. Jesús OROZCO HENRÍQUEZ
Juan Carlos SILVA ADAYA

SUMARIO: I. *Consideraciones generales.* II. *Procedimientos de democracia participativa o directa.* III. *Panorama comparativo sobre los instrumentos de la democracia participativa en las entidades federativas.* IV. *Principios y bases constitucionales relacionados con la democracia participativa.* V. *Reflexiones finales.*

El objeto del presente trabajo es proporcionar un panorama comparativo sobre los diversos procedimientos o instrumentos de democracia participativa o directa previstos en las entidades federativas de México, así como identificar, en su caso, los principios y bases constitucionales a los cuales deben sujetarse, además de formular algunas previsiones técnicas que se estima pertinente adoptar para su adecuada regulación y salvaguardar su compatibilidad con la naturaleza de República democrática, *representativa* y federal que caracteriza al Estado mexicano.

I. CONSIDERACIONES GENERALES

Conforme con un ampliamente compartido punto de vista y sin mayor pretensión de precisión, la característica esencial de toda democracia es la participación, directa o indirecta, del pueblo en el gobierno de una comunidad; esto es, se trata de un sistema en el que las decisiones se toman en forma directa o participativa, por acuerdo explícito de la mayoría de los miembros (estrictamente, del grupo relevante) de la comunidad, o bien, en su forma representativa, por individuos que son auto-

rizados periódicamente por la mayoría para que adopten esa clase de decisiones.¹

Ante la imposibilidad real de que en los Estados modernos, dada su magnitud y complejidad, se establezca una democracia exclusivamente directa —esto es, que todos los integrantes de una sociedad ejerzan las funciones de gobierno—,² desde las revoluciones americana y francesa se generalizó el sistema de la democracia representativa.

El artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³ expresamente establece: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”. Por su parte, el artículo 40 de la propia Constitución prevé: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal...”⁴

1 Véase, Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, 2a. ed., trad. de José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, pp. 2425; Kelsen, Hans, “Los fundamentos de la democracia”, *Escritos sobre la democracia y el socialismo*, Madrid, Debate, 1988, pp. 207-213; Nino, Carlos Santiago, *Ética y derechos humanos*, Buenos Aires, Paidós, 1984, p. 227; Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, trad. de Miguel Ángel González Rodríguez, México, Tribunal Federal Electoral-Instituto Federal Electoral, 1993, pp. 311.

2 Aun cuando la democracia ha adolecido de una connotación variable en la historia de la filosofía política, así como en la teoría y práctica constitucional, al grado, por ejemplo, de que en la filosofía griega llegó a tener un carácter peyorativo, es decir, la democracia era entendida como una forma negativa (mala, pervertida, impura o indeseable) de ejercer el gobierno (véase, Bobbio, Norberto, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, trad. de José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 1991, pp. 15-43), algunos autores clásicos —como Rousseau— pugnarón por la democracia directa como la ideal o “verdadera”, tomando como modelo las experiencias de la antigüedad, relativas a ciertas tribus germánicas y la Atenas de los siglos V y IV a. C. Sin embargo, el propio Rousseau reconoció que sólo un Estado muy pequeño y simple podría aproximarse al ideal de una democracia directa omnicompetente y, aun allí, no es posible que el pueblo permanezca reunido para ocuparse de los negocios públicos (Rousseau, Juan Jacobo, *El contrato social*, México, UNAM, 1984, pp. 86-88).

3 En lo sucesivo, todas las menciones a Constitución, Constitución federal o constitucional harán referencia a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en vigor, salvo que de otra forma se precise.

4 La consagración de la soberanía popular y de la voluntad del pueblo mexicano de constituirse en una República representativa, democrática y federal fueron producto de las luchas libradas por nuestros próceres durante el siglo XIX para consolidarnos

El vínculo entre la soberanía popular y el carácter representativo de los órganos del poder público de nuestro país quedaron plasmados en el primer párrafo del artículo 41 constitucional cuando establece: “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados...”. Consecuentemente, el pueblo es el titular de la soberanía, pero no la ejerce directamente (salvo en los procedimientos de democracia participativa que aquí se examinan), sino por medio de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial de la federación y los correspondientes de los estados. En esta afirmación se encuentra implícito el concepto de representación. Los titulares de los órganos públicos representan al pueblo al ejercer en su nombre el poder del cual éste es titular.⁵

En general, una democracia moderna requiere ser representativa, es decir, basarse en el principio de la representación política, para lo cual hace uso de la técnica electoral. El pueblo —los ciudadanos en su conjunto— no elige, de hecho, bajo este principio, las políticas a seguir o las decisiones a tomar sino que elige a representantes que serán los responsables directos de tomar la mayoría de las decisiones de gobierno. Como afirma Sartori, la democracia representativa puede definirse “como una democracia indirecta en la que el pueblo no gobierna, pero elige representantes que lo gobiernen”.⁶

como Estado nacional (véase Chuayffet Chemor, Emilio, “El sistema representativo mexicano en la Constitución de 1917”, *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario*, México, UNAM, 1992, pp. 408 y 409; Núñez Jiménez, Arturo, *El nuevo sistema electoral mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991, pp. 46-75).

5 Nuestra Constitución asigna el carácter representativo a los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, aunque tradicionalmente se ha puesto el acento en la representación que de la voluntad popular refleja el Legislativo. Existen, por supuesto, algunos matices en cuanto a la naturaleza representativa de cada uno de esos tres órganos, pero de allí no se sigue que se pueda negar la misma a alguno de ellos (cfr. Andrade Sánchez, Eduardo, “El sistema representativo mexicano”, *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, México, vol. I, núm. 2, mayo-agosto de 1991, pp. 11 y 12; Chuayffet Chemor, Emilio, *op. cit.*, nota anterior, pp. 414 y 415).

6 Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia. El debate contemporáneo*, México, Alianza Universidad, 1989, t. I, p. 150. Coincidentemente, Bobbio señala: “En términos generales la expresión ‘democracia representativa’ quiere decir que las deliberaciones co-

La existencia de instituciones de la democracia representativa no impide la adopción, para ciertos casos excepcionales (por ejemplo, la aprobación de una reforma constitucional o de una medida política extraordinaria), de mecanismos de democracia participativa o directa (como pueden ser, según se verá más adelante, el referéndum, el plebiscito, la consulta popular, la iniciativa legislativa popular y la revocatoria de mandato) a fin de conocer la opinión directa de la ciudadanía a través de una votación general; incluso, cabe afirmar que una democracia integral requiere del complemento de instrumentos de democracia participativa o directa y representativa.⁷

En este sentido, sin desconocer la polisemia y la carga emotiva favorable que conlleva la palabra,⁸ dentro del género “democracia” (en particular, la democracia política) es posible distinguir las especies representativa y participativa o directa. Esto es, en el carácter democrático y representativo que se reconoce constitucionalmente al Estado republicano y federal mexicano (artículos 39-41, 115, 116 y 122 de la Constitución federal), en todos los ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal, así como del Distrito Federal y delegacional) debe considerarse que caben las formas representativas y participativas, respetando los principios y reglas básicas o fundamentales que se establecen en la misma Constitución federal.

lectivas, es decir, las deliberaciones que involucran a toda la colectividad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para este fin” (Bobbio, *El futuro...*, cit., nota 1, p. 52). De esta manera, la elección democrática de los representantes se convierte en un elemento esencial de la democracia moderna. Por ello, buena parte de las reglas del juego democrático tiene que ver con las instancias, formas y estrategias relacionadas con los procedimientos electorales, pues es a través de éstos donde el pueblo soberano hace valer directamente su poder (sus derechos políticos) mediante el voto. Es mediante las elecciones que el pueblo soberano, los ciudadanos, autorizan a sus representantes a legislar o a realizar otras tareas gubernamentales, constitucionalmente delimitadas, por un tiempo determinado, en el entendido de que una vez transcurrido el lapso predeterminado podrá evaluar y sancionar electoralmente el comportamiento político de los mismos (véase Salazar, Luis y Woldenberg, José, *Principios y valores de la democracia*, México, Instituto Federal Electoral, 1995, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 1, pp. 2225).

⁷ En este sentido, Bobbio, *El futuro...*, cit., nota 1, pp. 60 y 61.

⁸ Nino, Carlos S., *Introducción al análisis de derecho*, 2a. ed., Buenos Aires, Astrea, 1993, pp. 269 y 270.

Por lo que atañe a la democracia participativa o directa, cabe señalar que engloba los mecanismos de votación y cualesquiera otros que posibilitan la participación directa o inmediata de los ciudadanos en los procesos de formación de la voluntad popular relacionados con las grandes decisiones políticas que atañen a toda la comunidad, el ejercicio del poder público y la ejecución de ciertas atribuciones o tareas que se encomiendan ordinariamente al Estado; tiene como rasgo peculiar que, a través de estos procedimientos, el pueblo, es decir los propios ciudadanos en el ejercicio de su derecho político de participación en la dirección de los asuntos públicos, son quienes determinan, en forma casuista, cuál es el contenido de dichas decisiones, expresando su aprobación o rechazo a las mismas o a la gestión gubernamental, sin congregarse o reunirse y sin requerir de intermediarios o representantes; se trata de una suerte de democracia autogobernante, conformada por individuos aislados, sin interrelación alguna, cuya eficacia depende en forma crucial del tamaño de la comunidad en la que se ejerce, el grado de desarrollo sociocultural y económico de la ciudadanía, así como el avance técnico, independencia y pluralidad de los medios de comunicación.⁹

Junto a sus bondades democráticas, deben tenerse en cuenta las limitaciones de este tipo de procedimientos que, si bien pueden generar la devolución al pueblo de su soberanía sin el control mediatizado de los órganos del poder público a través de una partidocracia (sobremanera en sistemas representativos en los que no está clara la participación de candidatos independientes no postulados por partidos políticos, y en las votaciones prevalece el sistema de listas de candidatos cerradas y bloqueadas), lo cierto es que ello puede provocar una “emocionalización de la política”, en tanto que, por su naturaleza, estos instrumentos excluyen la complejidad de los problemas, así como la necesidad de discutir ampliamente las políticas a seguir, toda vez que sólo permiten proponer alternativas simples en favor o en contra, donde la mayoría lo gana todo y la minoría lo pierde todo, propiciándose la maximalización del conflicto, el surgimiento de posiciones maniqueas y la consecuente polarización de la sociedad, sin que sean factibles acercamientos sucesivos

⁹ Hauriou, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, 40a. ed., Barcelona, Ariel, 1971, pp. 485-487; Pizzorusso, Alessandro, *Lecciones de derecho constitucional*, trad. de Javier Jiménez Campo, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984, pp. 101-113.

entre las posiciones encontradas, como ocurre a través de otro tipo de mecanismos de toma de decisiones.¹⁰

Igualmente, a través de un uso intenso e inadecuado de los instrumentos de democracia participativa, por cuanto que estén desprovistos de elementos que permitan asegurar o garantizar su transparencia y autenticidad, se puede provocar el debilitamiento de la democracia representativa; la elusión de la responsabilidad política del gobierno, los legisladores y sus partidos; el surgimiento de gobiernos asambleístas y demagógicos; la legitimación de gobiernos autocráticos o totalitarios y de sus decisiones antidemocráticas, o bien, la tiranía sistemática de las mayorías.¹¹

¹⁰ Entre los inconvenientes de estos procedimientos se menciona que se trata de un sistema de gobierno mayoritario que excluye los derechos de la minoría, pues involucra mecanismos de decisión de suma cero, en tanto que la mayoría lo gana todo y la minoría lo pierde todo, ya que no permite concesiones o compensaciones ante los problemas planteados; asimismo, al ser una decisión secreta e independiente, su contenido no puede ser moderado por intercambios, arreglos o correcciones, al proscribir la libre discusión y debate de las ideas, así como la negociación (véase, Sartori, *Teoría de la democracia...*, cit., nota 6, pp. 156 y ss.; Schneider, Hans Peter, *Democracia y Constitución*, trad. de Ángela Collado Ais y Manuel Bonachela Mesa, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1991, pp. 249-272). Por otra parte, también se advierte que estos procedimientos son susceptibles de gran manipulación política y, en consecuencia, demagógica, particularmente a través de quien controla los medios masivos de comunicación; además, resulta cuestionable como método idóneo para resolver cuestiones técnicas pues, aun cuando se pretenda brindar información amplia y adecuada al electorado, cabe tener presente que tener acceso a la información no implica conocerla, assimilarla y tener aptitud para tomar la decisión correcta.

¹¹ Al respecto, debe tenerse presente —como advierte Rawls— que cualquier procedimiento político practicable (incluido el procedimiento democrático) es un caso de justicia procesal imperfecta, en tanto que puede producir un resultado injusto; piénsese, por ejemplo, que determinada mayoría pretenda excluir del proceso de toma de decisiones a un grupo minoritario por meras cuestiones raciales (Rawls, John, *Teoría de la justicia*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1995, pp. 187-192); en este sentido, piénsese, por ejemplo, el referéndum que negaba la atención de la salud y la educación a los hijos de inmigrantes ilegales en California, mismo que fue anulado por el Poder Judicial de dicha entidad federativa estadounidense. Incluso, para quienes creen en Jesús como hijo de Dios, rey de los judíos y testigo de la verdad absoluta, el plebiscito por el cual Pilatos sometió a consideración de los judíos si, con motivo de la Pascua y dado que no encontraba culpa en Él, dejaba en libertad a Jesús, el hecho de que éstos hayan decidido que mejor dejara en libertad a Barrabás, que era un ladrón, ofrece un argumento en contra de la democracia, al menos por lo que se refiere a sus resultados (cfr., Kelsen, “Los fundamentos de la democracia”, *op. cit.*, nota 1, pp. 259 y 260).

No obstante lo anterior, es claro que el uso razonable de este tipo de procedimientos fortalece a la sociedad civil frente a la sociedad política, y su pertinencia deriva del hecho de que el pueblo, además de que posea cierto nivel cultural y conciencia política, aprenda cómo participar en la adopción de decisiones relevantes de gobierno, mediante mecanismos adecuados que resulten acordes con el universo de ciudadanos consultados, despierten su interés y capten su atención, proporcionando los elementos informativos para generar una decisión con conocimiento de causa, así como el establecimiento de condiciones que permitan conocer, con objetividad y fiabilidad, rapidez y economía, los resultados del procedimiento participativo; en suma, tales instrumentos pueden generar en el ciudadano una calidad de “órgano decisorio” racional y responsable, cuyas iniciativas no estén permeadas de un voluntarismo político, reservando los aspectos técnicos, especializados y funcionales a los representantes.

En todo caso, las materias objeto de este tipo de procedimientos deben ser trascendentes para la vida social o colectiva y estar previstas legalmente, a fin de que no pierda sentido o razón de ser el gobierno representativo y se encuentre sujeto a decisiones demagógicas o propuestas de líderes carismáticos, como ha registrado la historia constitucional con infinidad de gobiernos totalitarios o carismáticos donde los titulares del Ejecutivo han echado mano de esos mecanismos para legitimar decisiones abiertamente inconstitucionales o para evadir los controles interorgánicos a cargo del Legislativo.

Estos procedimientos de democracia participativa resultan convenientes también para la toma de decisiones de “nuevo tipo”, en los que no parecen muy adecuados los mecanismos e instituciones de la democracia representativa, como serían los casos que impliquen riesgos incalculablemente altos para la nación, que tengan consecuencias irreversibles para el desarrollo de la humanidad o provoquen repercusiones internacionales no localizables y no controlables. Asimismo, es conveniente, a efecto de no debilitar los órganos representativos como las legislaturas, que a las minorías parlamentarias e incluso a cierto número de ciudadanos, primordialmente, se les reconozca la facultad de solicitar la realización de consultas populares sobre reformas constitucionales o, en casos excepcionales, legales, siempre y cuando el órgano Legislativo mantenga

el control sobre la formulación de la pregunta y se vea legitimada, en una mayor medida, la decisión que se asuma.

Además, en virtud de que la democracia representativa tiene ciertas ventajas e inconvenientes, como igualmente ocurre al implantar procedimientos propios de la democracia participativa, es importante contemplar una equilibrada alternancia y complementariedad de los mecanismos participativos y representativos, sobre todo en ciertos aspectos que resulten de interés trascendente para la colectividad. No se puede desconocer el actual estado y la probable evolución nacional del sistema representativo y de partidos políticos en México, así como la reciente instauración y previsible progresión de las formas participativas para generar una mayor corresponsabilidad entre gobernantes y gobernados, al igual que una creciente legitimación y credibilidad del actuar público. Debe recordarse que ante fenómenos de transición o cuestiones políticas extraordinarias, donde los sistemas democráticos tradicionales o representativos no sean suficientes para garantizar una plena gobernabilidad, resulta conveniente acudir a formas de gobierno participativas para que la ciudadanía se convierta en el árbitro final.

II. PROCEDIMIENTOS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA O DIRECTA

Entre los procedimientos que comúnmente se identifican como de democracia participativa —también denominada democracia directa o semidirecta—¹² se encuentran: *a)* referéndum; *b)* plebiscito; *c)* consulta popular; *d)* iniciativa popular, y *e)* revocación de mandato.

En general, para garantizar que se trate de libres, auténticos, transparentes y legítimos procedimientos democráticos participativos que sirvan para dar vigencia a la soberanía popular, se estima necesario que, en forma previa a su realización, se ajusten a ciertos principios o reglas, los cuales es deseable que se prevean constitucionalmente (en virtud de que para su reforma comúnmente se dispone de un procedimiento difi-

¹² La democracia semidirecta puede considerarse que se trata simplemente de una democracia representativa con la incorporación de mecanismos de democracia directa, esto es, de un régimen esencialmente representativo complementado con instancias de participación popular directa en las decisiones públicas (véase Puertas Gómez, Gerardo, “Democracia e instituciones de democracia semidirecta”, *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, núm. 11, 1998, pp. 78 y 79).

cultado, lo cual ofrece una garantía para dar una mayor permanencia a las normas respectivas y facilitar la consolidación de la institución respectiva), a fin de dar certeza a los ciudadanos, evitar manipulaciones coyunturales o el debilitamiento del régimen representativo o, bien, que se desvirtúe la voluntad popular, algunos de los cuales se enuncian más adelante.

1. *Referéndum*

Este mecanismo de la democracia participativa tiene un carácter estrictamente normativo y su objeto es la creación, modificación, adición o derogación (en su caso, abrogación) de normas jurídicas generales e, incluso, de enteros ordenamientos jurídicos, como lo es la Constitución o leyes fundamentales, tratados internacionales, leyes ordinarias, reglamentos, bandos municipales o acuerdos administrativos de validez general.

El referéndum puede clasificarse en:¹³

- a) *Constitucional, legislativo y reglamentario*, atendiendo al tipo de normas sobre el cual versa.
- b) *Sucesivo y preventivo o programático*, considerando el momento en que se presenta en relación con los actos normativos que ordinariamente corresponde realizar *per se* al órgano Legislativo (en su caso, constituyente). El primero, cuando cronológicamente sigue al acto estatal, ya sea para conferirle o quitarle existencia o eficacia a determinada norma o cuerpo normativo, mientras que el segundo antecede o precede al acto estatal, fijando algunos principios generales para el ulterior acto normativo.
- c) *Consultivo, constitutivo y abrogatorio*, si se tiene presente el efecto o eficacia del procedimiento normativo. En el primer supuesto, se dirige a dar una opinión preventiva al legislador, o dicho en otros términos, no tiene efectos vinculantes para el legislador; en el

¹³ Véase Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Derecho constitucional*, 3a. ed., trad. de Pablo Lucas Verdú, Madrid, Tecnos, 1987, pp. 420-433; Carré de Malberg, R., *Teoría general del Estado*, 2a. ed., trad. de José Lión Depetre, México, Fondo de Cultura Económica-UNAM, Facultad de Derecho, 1998, pp. 375 y 376; Hauriou, André, *op. cit.*, nota 9, pp. 543-548; Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, 2a. ed., trad. de Alfredo Gallego, Barcelona, Ariel, pp. 331-333.

segundo, está dirigido a conferir existencia o eficacia a una norma, y en cuanto al tercero, se abroga o suprime la validez de un ordenamiento o norma vigente y no puede ser sustituido por otro distinto.

- d) *Obligatorio o facultativo*, en cuanto al fundamento jurídico; en el primer caso, cuando se prevé constitucional o legalmente como necesario para la formulación de una norma jurídica y, en el segundo, cuando su realización está condicionada a que se requiera por un determinado porcentaje del cuerpo electoral cierto quórum de parlamentarios o el Ejecutivo, por ejemplo.

2. *Plebiscito*

Es el instrumento participativo que inicia por la convocatoria a la ciudadanía para que se pronuncie por el apoyo o rechazo de determinado acto, política o decisión de gobierno que no posee una carácter normativo. Frecuentemente se confunde con el referéndum, sobre todo porque en ocasiones su resultado da lugar a la ulterior aprobación, modificación o derogación de una norma jurídica, como ocurre, por ejemplo, en el plebiscito a que debe convocarse en las modificaciones geopolíticas (creación o unión de Estados o municipios, así como división de los mismos, por ejemplo).

3. *Consulta popular*

Este procedimiento se puede identificar como aquel mecanismo ordinario por el cual los ciudadanos se pronuncian espontáneamente sobre temas no específicos de la gestión gubernamental o quehacer público, o bien, mediando una convocatoria, la propia ciudadanía manifiesta su parecer sobre un tema concreto, pero sin que se predeterminen las propuestas o se limiten a ciertas opciones. La consulta popular tiene un carácter abierto y deliberativo, como ocurre con los procedimientos que se llevan a cabo por los ejecutivos federal y locales durante los procesos de planeación democrática del desarrollo (nacional, estatal o municipal), la cual es de carácter obligatorio,¹⁴ así como con las consultas que se

¹⁴ Véase Madrid Hurtado, Miguel de la, “Comentario al artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Derechos del pueblo mexicano. México a*

realizan por otros órganos de gobierno distintos del Ejecutivo, las cuales serían facultativas en la medida que no están previstas legalmente como presupuestos del quehacer público, como serían las implementadas por el órgano Legislativo (por ejemplo, respecto de ciertas materias, como puede ser la celebración del Tratado de Libre Comercio de América del Norte) o el judicial (*verbi gratia*, sobre temas específicos, como la que se llevó a cabo por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a fin de elaborar un anteproyecto de Ley de Amparo).

4. *Iniciativa popular*

Es la prerrogativa que se reconoce individual o colectivamente a los ciudadanos para presentar proyectos o iniciativas legislativas y que éstas sean consideradas por el órgano Legislativo, sin necesidad de que acudan a alguno de sus integrantes para que puedan ser tomadas en cuenta. Según Biscaretti di Ruffia, es “la transmisión de la potestad de iniciar el procedimiento de revisión constitucional o de formación de la ley formal a una determinada fracción del cuerpo electoral”.¹⁵ De acuerdo con Carré de Malberg,¹⁶ puede clasificarse dicha prerrogativa política como constitucional o legislativa, pero, según se verá en lo subsecuente, también cabría agregar un tercer rubro, que correspondería a la que surte efectos en los gobiernos de los ayuntamientos municipales.

5. *Revocación de mandato*

Consiste en el mecanismo de decisión ciudadana por el cual se determina la remoción de cierto servidor público, que ha sido electo popularmente, en forma anticipada a la conclusión de su encargo cuando su gestión no ha sido satisfactoria y siempre que se reúnan ciertas condiciones constitucionales o legales.¹⁷

través de sus Constituciones, 4a. ed., México, Cámara de Diputados, LV Legislatura, 1996, pp. 220-224; Lombardo, Horacio y Orozco Henríquez, J. Jesús, “Régimen jurídico de las entidades paraestatales y el proceso de desincorporación en México”, *Crisis y futuro de la empresa pública*, México, PEMEX-UNAM, 1994, pp. 293-315.

¹⁵ Biscaretti di Ruffia, Paolo, *op. cit.*, nota 13, pp. 421-433.

¹⁶ Véase Carré de Malberg, R., *op. cit.*, nota 13, p. 355.

¹⁷ En algunas entidades federativas se considera también a las visitas de municipios

III. PANORAMA COMPARATIVO SOBRE LOS INSTRUMENTOS DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Por lo que se refiere a México, si bien en el ámbito federal no se encuentran previstos procedimientos de democracia participativa o directa, salvo por lo que respecta a las previsiones de la Constitución federal relativas al derecho de los pueblos indígenas para participar en la elaboración de los planes nacional, estatales y municipales de desarrollo (artículo 2o., apartado B, fracción IX), así como las bases del sistema de planeación democrática del desarrollo nacional (artículo 26) y la posibilidad de que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal legisle en materia de participación ciudadana (artículo 122, párrafo 6, apartado C, Base Primera, fracción V, inciso *h*), lo cierto es que en diversas entidades federativas, incluido el Distrito Federal, sí se contemplan varios de dichos mecanismos, como en seguida se verá.

Después de haberse previsto constitucionalmente el referéndum para el gobierno del Distrito Federal, como parte de la reforma política de 1977, sin que haya tenido eficacia práctica alguna pues jamás se reglamentó, dicha institución se derogó por reforma de 1987 y no fue sino a través de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal de 1998 que se volvió a establecer y, junto con otros mecanismos de participación, se reguló detalladamente en dicha entidad federativa; asimismo, cabe señalar que con motivo de las discusiones previas para la reforma electoral de 1996, entre las diversas fuerzas políticas involucradas se llegó a considerar el establecimiento del referéndum en el ámbito federal, al menos respecto de ciertas decisiones políticas fundamentales, sin que finalmente se haya adoptado.¹⁸

Sin perjuicio de lo anterior, resulta pertinente anticipar la necesidad de consagrar constitucionalmente principios, directrices o una serie de reglas técnicas relativas a los procedimientos multicitados de la demo-

(véase Barreto Rodríguez, José Vicente (comp.), *Régimen electoral colombiano. Compilación de normas vigentes*, Santa Fe de Bogotá, Legis, 1997, pp. 28 y 29).

¹⁸ Véase “Conclusiones alcanzadas en la Secretaría de Gobernación por el Partido Revolucionario Institucional, el Partido de la Revolución Democrática y el Partido del Trabajo en materia de reforma electoral y reforma política del Distrito Federal”, *La Jornada*, México, 22 de abril de 1996, pp. 32 y 33.

cracia participativa que deban observarse por las legislaturas de los estados y del Distrito Federal. Por ejemplo, como se desprende en el desarrollo del siguiente tema de este trabajo, la indicación de las materias que pueden ser objeto de consulta, quizá por exclusión mediante el señalamiento de aquellas en que estaría prohibida su realización; la precisión de los sujetos que estarían legitimados o facultados para proponer la consulta, sus temas y alcances, así como de aquellos otros que serían los responsables de organizarla y resolver sobre el sentido de la misma; en esta misma dirección, podrían apuntarse las demarcaciones territoriales susceptibles de ser consultadas, así como los sujetos con derecho a participar en tales procedimientos.

La revisión de las Constituciones estatales, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, los códigos o leyes electorales de las distintas entidades federativas, así como, en su caso, las leyes de medios de impugnación en la materia, las leyes locales de planeación del desarrollo, las leyes orgánicas municipales, las leyes reglamentarias de ciertos preceptos de las Constituciones locales en materia de participación ciudadana y la correspondiente Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, siempre que se encontraran disponibles en los distintos acervos legislativos, informáticos y las páginas *web* oficiales, permite advertir lo siguiente:

Entre las entidades federativas que poseen regulaciones constitucionales en materia de procedimientos de democracia directa o participativa, distintos de los que corresponden a los procesos de planeación del desarrollo estatal o municipal, se pueden mencionar las siguientes 24: Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas. De entre éstas, las que poseen la regulación más acabada y generosa son Colima, Coahuila, Chihuahua, Distrito Federal, Jalisco, Morelos, Puebla, San Luis Potosí, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, ya que las anteriores 12 incluyen los procedimientos de consulta popular, iniciativa popular, referéndum y plebiscito; por su parte, los únicos estados en que se prevé la revocación de mandato son Chihuahua y Tlaxcala. En la mayoría de dichos casos los procedimientos participativos se llevan al ámbito de go-

bierno municipal, e inclusive en Veracruz tiene un carácter obligatorio para los ciudadanos.

En las entidades federativas que cuentan con ley reglamentaria de los procesos de participación ciudadana (Coahuila, Distrito Federal y Tamaulipas) se establecen ciertos principios que rigen en la materia, como son los de democracia, corresponsabilidad, inclusión, solidaridad, legalidad, respeto, tolerancia, sustentabilidad y pervivencia, en tanto que en la primera de las entidades federativas mencionadas se agregan los de certeza, objetividad, independencia, libertad, equidad, confianza y transparencia.

Existe un gran número de disposiciones de carácter reglamentario en las entidades federativas que poseen leyes reglamentarias (Coahuila, Colima, Distrito Federal, Estado de México [sólo en cuanto al referéndum], Guerrero, Jalisco, Morelos, San Luis Potosí, Tamaulipas y Veracruz), sin embargo en el presente trabajo sólo se aludirá a los siguientes aspectos que se consideran sobresalientes.

1. *Referéndum*

Este procedimiento participativo se encuentra previsto en las 17 entidades federativas siguientes: Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Colima, Chihuahua, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas. En los casos de Coahuila y Veracruz dicho instrumento se denomina como referendo.

A. *Tipos*

De entre dichas entidades federativas, sólo en 8 (Colima, Chihuahua, Estado de México, Jalisco, Morelos, San Luis Potosí, Tlaxcala y Veracruz) está regulado el referéndum constitucional (en la primera, la cuarta, la sexta y octava de las entidades federativas citadas es de carácter abrogatorio total o parcial, y en todos los casos es facultativo, excepto en Veracruz en que, además de obligatorio, es programático).

En los estados de Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Colima, Chihuahua, Estado de México, Morelos, Puebla, San Luis Potosí, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, así como el Distrito Federal, está previsto el referéndum legislativo de carácter facultativo. En los

casos de Coahuila, Puebla, San Luis Potosí y Zacatecas se determina que es abrogatorio, mientras que en Coahuila, Tamaulipas y el Distrito Federal es preventivo o programático (en estos dos últimos supuestos también se señala que es consultivo, ya que se determina que los resultados no tienen carácter vinculatorio para el órgano Legislativo respectivo, por lo que sólo sirven como elementos de valoración para la autoridad convocante). Al respecto, es oportuno destacar que en Jalisco se incluyen como materias que pueden ser objeto de referéndum legislativo aquellos casos en que la ley sea trascendental para el orden público y el interés social, incluyéndose en dicha categoría las relativas a medio ambiente, ecología y agua; salud, asistencia social y beneficencia privada; derechos humanos, seguridad pública, comunicaciones y vialidad y transporte; electoral; responsabilidad de los servidores públicos, así como civil y penal.

El referéndum de tipo reglamentario está referido, principalmente, a normas generales municipales. Como ejemplo cabe mencionar los casos de Coahuila, Chihuahua, Guanajuato (donde corresponde desarrollar la regulación específica a los propios ayuntamientos), Jalisco (en este supuesto, además, se prevé que procede tratándose de los reglamentos y decretos del Ejecutivo que sean trascendentales para el orden público o interés social), Morelos (en cuyo caso, al igual que los tres que anteceden, es de tipo sucesivo), Tlaxcala (caso en que parece que también están incluidos los reglamentos que expida cualquier otro órgano del poder público del estado, como lo sería el Ejecutivo local) y Veracruz. En todos los casos mencionados el referéndum es de carácter facultativo.

En el caso del estado de Querétaro no se encontraron disposiciones que lo reglamenten, fuera de las constitucionales, que son genéricas.

B. Derecho de los ciudadanos

Constitucionalmente, el referéndum está previsto como un derecho político de los ciudadanos en Baja California, Colima, Chihuahua, Jalisco, Morelos, Puebla, San Luis Potosí, Veracruz y Zacatecas, así como en el Distrito Federal, según se dispone en el Estatuto de Gobierno.

En Coahuila, Colima, Estado de México, San Luis Potosí y Tamaulipas se prevé que los ciudadanos convocantes y votantes deben estar inscritos en el listado nominal de electores o, incorrectamente, en el padrón electoral (Chihuahua, el Distrito Federal, Morelos y Tlaxcala), el

registro federal de electores (Puebla) o en el todavía inexistente registro nacional de ciudadanos (Jalisco).

C. *Materias excluidas del referéndum*

En 12 entidades federativas (Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Distrito Federal, Estado de México, Jalisco, Morelos, Puebla, San Luis Potosí, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas) no pueden ser objeto de referéndum la materia tributaria o fiscal, al igual que las leyes orgánicas de los poderes, y algunas otras en Aguascalientes. Por su parte, en el Distrito Federal, los presupuestos de egresos, así como el régimen interno de la administración pública, la Asamblea Legislativa, la Contaduría Mayor de Hacienda y lo relativo a los órganos de la función judicial, entre otros que se determinen en las leyes. En Morelos, además de las mencionadas, están las limitaciones en el caso de reformas a la Constitución y leyes locales que deriven de reformas a la Constitución federal (tal como ocurre en Coahuila, San Luis Potosí, Veracruz y Zacatecas), el régimen interno del gobierno estatal o municipal (al igual, *mutatis mutandi*, que en Tamaulipas y Veracruz), la designación de gobernador interino, sustituto o provisional, así como el juicio político (de manera similar a Puebla, salvo la restricción sobre designación de gobernador interino, provisional o sustituto, así como el juicio político, en el entendido de que tales omisiones se estiman inadecuadas). Por otra parte, en Veracruz, a las anteriores limitaciones, se agregan las resoluciones que el Congreso del estado dicte como integrante del constituyente permanente federal o cuando ejerza funciones de colegio electoral y la restricción en cuanto a bandos que organicen el gobierno y la policía de un ayuntamiento.

D. *Sujetos convocantes*

El porcentaje que se prevé para el caso del órgano convocante va desde el 1% de los ciudadanos, en el Distrito Federal y Tamaulipas; 2.5% en Jalisco; 3% en Coahuila; 5% y 10% en Tlaxcala, según se trate de reformas legales o, bien, municipales o constitucionales; 5% en Aguascalientes; 7% en Colima; 7.5% y 10% en San Luis Potosí, según se esté en presencia de una reforma legal o constitucional, respectivamente; 10% en Chihuahua; 10% y 15% en Morelos, según se trate del

caso de la Constitución o leyes locales, respectivamente; 15% en Puebla; hasta uno muy elevado del 20% (Estado de México, entidad en que, además, dicha solicitud se presenta ante el gobernador del estado).

Igualmente, como cuerpo convocante figura un porcentaje variable de los integrantes del Legislativo (un tercio en Aguascalientes, o 50% en Coahuila, o bien dos tercios, como sucede en el Distrito Federal, Jalisco, Morelos [caso en que, además, se prevé que pueda ser por un grupo parlamentario] y Tamaulipas, o bien la mayoría, en Veracruz); “uno o varios diputados al Congreso del Estado” (en Tamaulipas); el gobernador del Estado (Coahuila, Estado de México, Jalisco, Morelos, Puebla, San Luis Potosí, Veracruz y Zacatecas), o bien, el ayuntamiento (Coahuila, Morelos, Veracruz y Zacatecas).

E. *Porcentaje de participación y aprobación*

Los porcentajes de votación para que cualquiera que sea el tipo de referéndum llegue a ser vinculatorio son igualmente variables. Por ejemplo, van desde los casos en que se dispone que para que tenga efectos vinculantes es suficiente la mayoría de votos de los *sufragantes*, hasta los casos más detallados, como Coahuila, en donde es necesario que una de las opciones obtenga la mayoría de la votación válidamente emitida y ésta corresponda cuando menos al 20% de los ciudadanos inscritos en el listado nominal de electores del estado, ya que, en caso contrario, únicamente tendrá carácter de recomendación. Asimismo, se prevén sistemas en los que es necesario que, al menos, el 50% de los ciudadanos participantes se pronuncien en un mismo sentido y que, en el propio procedimiento de referéndum, hayan intervenido, al menos, una tercera parte de los ciudadanos inscritos en el listado nominal de electores, como ocurre en Colima. Por su parte, en el Estado de México se dispone que se tendrá por aprobada la reforma o adición a la Constitución o ley local cuando la mayoría de los ciudadanos participantes se exprese en sentido afirmativo, y que será válido el referéndum si participa, cuando menos, el 20% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores del estado. En Morelos, para la validez del procedimiento es suficiente el 15% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral y que la mayoría de los participantes se pronuncie en sentido aprobatorio. Por último, figuran los casos de Chihuahua, donde es suficiente el 50% de los ciudadanos para que se tenga por aprobada la modificación legislativa, en

tanto que en Jalisco y Puebla sólo se precisa que participe el 40% de los electores inscritos y que éstos se pronuncien en un mismo sentido en una cifra que equivalga a más del 50%. Tratándose de reformas constitucionales, además, se dispone que así lo vote la mayoría de los ciudadanos que correspondan a la mitad más uno de la totalidad de los municipios del estado (por ejemplo, Jalisco).

F. *Autoridad responsable de organizar el referéndum*

El desarrollo y resultados del procedimiento de referéndum está a cargo de un órgano especializado y autónomo, que es el Instituto Estatal Electoral, en Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Colima, Chihuahua, Distrito Federal, Jalisco, Puebla, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz, a diferencia del Estado de México, Morelos y San Luis Potosí, donde se encomienda a un órgano *ad hoc*.

G. *Sistema de medios de impugnación y autoridad responsable de resolverlos*

En los casos en que se prevén medios de impugnación a cargo de un órgano jurisdiccional competente, autónomo e independiente están Colima, Coahuila, Chihuahua, Distrito Federal, Jalisco, Morelos, Tamaulipas y Zacatecas, así como el caso de San Luis Potosí en que, además, se dispone la presentación de un recurso de revocación ante el Consejo Estatal de Consulta Ciudadana.

H. *Efectos suspensivos*

Sólo tiene efectos suspensivos el procedimiento de referéndum en Jalisco, ya que en los demás casos expresamente se prevé que no tiene tal carácter el inicio y desarrollo de dichos procedimientos.

I. *Plazo para la presentación de la solicitud*

El plazo para presentar la solicitud de referéndum es variable, ya que va de 90 días a partir de que entra en vigor la norma general, en Morelos (aunque en otros casos se expresa que es a partir de la publicación en el órgano oficial de difusión en el estado); 60 días, en Veracruz; 45, en

Colima, Chihuahua y San Luis Potosí; 40, en Tlaxcala, y hasta 30, como sucede en el Estado de México, Jalisco y Puebla.

J. Plazo para efectuar el procedimiento y otras reglas

En el caso del Distrito Federal destacan las reglas relativas al plazo de 90 días para su realización; la restricción para efectuarlos durante procesos electorales (como también se prevé en Veracruz) o para efectuarlos dentro de los 60 días posteriores a su conclusión, o bien, dos en un mismo año; asimismo, en Jalisco se prescribe que no puede presentarse una nueva iniciativa en similar sentido que la rechazada dentro de los 18 meses contados desde la fecha en que se publique el decreto derogatorio, en tanto que en Colima la restricción es de dos años.

2. Plebiscito

Ese instrumento de la democracia participativa se prevé en los siguientes 21 estados: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero (aunque incorrectamente se denomina en la Constitución local como referéndum), Jalisco, Morelos, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas. En Michoacán, los jefes de tenencia o encargados del orden se nombran a través de lo que equivocadamente se denomina “plebiscito”, razón por la cual no se incluye en la anterior relación.

A. Materias que pueden ser objeto de plebiscito

Generalmente se establece que puede versar sobre decisiones o actos de los Ejecutivos locales o los ayuntamientos que sean decisivos para la vida pública de la demarcación, o bien para la creación, división, supresión o unificación de municipios. En este sentido, cabe advertir que en Colima se enuncian las materias que pueden entenderse comprendidas en dichos conceptos (de manera similar a lo que ocurre en Jalisco), *verbi gratia*, medio ambiente, agua y saneamiento; salud y asistencia social; seguridad pública; derechos humanos; comunicaciones; vialidad y transporte; educación, cultura y turismo; desarrollo económico, así como desarrollo urbano. Por su parte, en Guerrero se precisan como

objeto de plebiscito los asuntos que afecten de manera trascendente el bienestar popular y reclamen importantes recursos fiscales.

En 11 estados (Baja California, Baja California Sur, Colima, Chihuahua, Guerrero, Jalisco [donde la solicitud debe realizarse por más de la mitad de los habitantes de la región], Oaxaca, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala y Zacatecas) se prevé dicho instrumento plebiscitario para la creación o supresión de municipios. Asimismo, existe plebiscito municipal en 9 estados (Coahuila, Colima, Guanajuato, Jalisco, Morelos, San Luis Potosí, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas).

B. Materias excluidas del plebiscito

Por otro lado, las materias en que se prohíbe la realización de plebiscito coinciden con las que se prevén en los casos de referéndum. Por ejemplo, las relativas a la materia tributaria, ingresos y egresos, así como las relativas a los poderes del estado (Aguascalientes, Coahuila [caso en que se agrega lo relativo a los nombramientos o destituciones de funcionarios públicos del gobierno estatal o municipal], Distrito Federal, Chiapas [sólo respecto del primer supuesto] y Puebla). En Chiapas se dispone que no cabe dicho procedimiento en aspectos que interfieran o impliquen actos o resoluciones de los poderes Legislativo y Judicial; en Jalisco se exceptúa lo relativo al nombramiento de los titulares de las secretarías o dependencias del Ejecutivo, y en Morelos lo relativo al régimen interno de la administración pública y los actos de realización obligatoria.

C. Sujeto convocante y quórum para su aprobación

Pueden solicitar la realización del plebiscito el 5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral o una tercera parte de los diputados del Congreso en Aguascalientes. Asimismo, en dicha entidad federativa, su aprobación requiere de las dos terceras partes del Congreso, en tanto que en Baja California Sur se exigen dos terceras partes de los ciudadanos del territorio que se pretende erigir en municipio.

En Coahuila se requiere el 3% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores del estado, el gobernador del estado, el 50% de los miembros del Congreso y la mitad más uno de los ayuntamientos del estado si se trata de un plebiscito estatal, ya que de ser municipal

el porcentaje de ciudadanos varía, pues si el municipio tiene un número de electores que no rebase los 10 mil el porcentaje es de 40% y si, por ejemplo, rebasa los 100 mil, el porcentaje es del 5% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores de municipio de que se trate, las dos terceras partes de los integrantes del Congreso del estado, así como el presidente municipal o la mitad más uno de los integrantes del ayuntamiento. Para que resulte vinculatoria una de las opciones deberá obtener la mayoría de la votación válidamente emitida y corresponder, cuando menos, al 20% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores respectiva.

En Colima pueden convocar el 4% de los ciudadanos inscritos en el listado nominal de electores del Estado, pero si tiene que ver con cuestiones de un municipio, el porcentaje es del 5%, en tanto que se requiere el 51% de los ciudadanos de los municipios afectados, o bien, el 50% de los ciudadanos participantes que voten en sentido negativo para que la obra, acto o decisión de gobierno no se lleve a cabo, siempre y cuando, al menos, intervenga una tercera parte de los ciudadanos inscritos en el respectivo listado nominal de electores. En Chihuahua, el órgano convocante puede ser el gobernador. En el caso del Distrito Federal los porcentajes corresponden al 1% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, así como el jefe de gobierno; los resultados del plebiscito tienen carácter vinculatorio para las acciones o decisiones del jefe de gobierno cuando alguna de las opciones obtenga la mayoría de la votación válidamente emitida y ésta corresponda a una tercera parte de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Distrito Federal.

Por lo que se refiere a Jalisco, las dos terceras partes de los integrantes del Congreso local o el gobernador del estado pueden solicitar que se convoque a plebiscito una decisión o acto del gobernador que se considere trascendental para el orden público o el interés social del estado, caso en que el Consejo Electoral deberá aprobarlo, cuando menos, por las dos terceras partes de sus integrantes; en el supuesto de que el plebiscito sea municipal, podrán convocar el presidente municipal, el ayuntamiento o el Consejo Municipal respectivo, o bien, el 5% de los electores si el municipio tiene un número inferior a 3 mil habitantes, ya que de no ser así lo deberá solicitar el 3%. En Morelos, pueden solicitar que se convoque a plebiscito el gobernador, el 5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral (siempre que los ciudadanos residan en

cuando menos la mitad de los municipios del estado) y uno o más grupos parlamentarios del Congreso local.

En lo que atañe al estado de Puebla, la facultad de convocar a plebiscito se deposita en las dos terceras partes del Congreso local o en el gobernador del estado, y sus resultados son vinculatorios cuando concurra en un mismo sentido el 50% de los votantes y hubiere participado el 40% de los ciudadanos inscritos en el registro federal de electores.

En el caso de San Luis Potosí, la realización de plebiscito puede solicitarse por el gobernador, los ayuntamientos, el Congreso local y el 20% de ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores del estado o municipio y por cuando menos el 25% si se trata de actos del Congreso relativos a la creación, supresión o fusión de municipios. En Sinaloa, para la creación de nuevos municipios se requiere el asentimiento de la mayoría de los ciudadanos. En Tamaulipas se requiere del 1% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, o bien, el propio gobernador puede convocar a plebiscito; sus resultados son vinculatorios cuando una de las opciones obtenga la mayoría de la votación válidamente emitida y ésta corresponda cuando menos a la tercera parte de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del estado. En Tlaxcala, el 25% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral municipal o estatal, dependiendo si se trata de los actos de autoridades municipales o estatales. En Veracruz corresponde la facultad de solicitarlo a los miembros del Congreso local, al gobernador y a los municipios, y el resultado se determina por mayoría de votos. Por último, en el caso de Zacatecas pueden convocar al mismo el gobernador, la legislatura, los ayuntamientos y los ciudadanos; en el caso de los relativos a la supresión, fusión o formación de municipios, será aplicable cuando así lo decida, al menos, el 70% de los ciudadanos que habita en la región.

D. Autoridad responsable de organizar el plebiscito

La realización del procedimiento se encarga a un órgano autónomo, especializado e independiente en Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Colima, Chihuahua, Distrito Federal, Jalisco, Morelos (Consejo de Participación Ciudadana), Puebla, San Luis Potosí (Consejo Estatal de Consulta Ciudadana), Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz.

E. *Sistema de medios de impugnación y autoridad responsable de resolverlos*

Se prevé la existencia de un sistema de medios de impugnación a cargo de un tribunal autónomo e independiente en Coahuila, Colima, Chihuahua, Distrito Federal, Morelos, Tamaulipas y Zacatecas. Sin embargo, en Tamaulipas se prevé la existencia de un recurso de revocación (de carácter administrativo) ante el Consejo Estatal de Consulta Ciudadana.

F. *Efectos*

En Coahuila, si no se alcanza la votación requerida para que vincule a las autoridades estatales, tendrá el carácter de recomendación.

G. *Otros aspectos relevantes*

En las entidades federativas respecto de las cuales se posee una ley reglamentaria, se prevén los requisitos que deben reunir las convocatorias; la improcedencia de las solicitudes; las reglas relativas a las fases que integran los procesos plebiscitarios, así como los plazos correspondientes, el contenido de las convocatorias y, en su caso, los requisitos para que proceda la creación, modificación, fusión y extinción de municipios.

En Coahuila se disponen reglas específicas, entre otras, para la instrumentación de la campaña de información, las llamadas formas alternativas de acceso ciudadanas y las notificaciones (las cuales también son aplicables en el referéndum). Es conveniente destacar que en Chihuahua los partidos políticos y los ciudadanos tienen derecho a que se les proporcione la información sobre la documentación que está en poder o bajo la responsabilidad de los organismos electorales, así como a que se les expida dicha documentación cuando la soliciten, y el Instituto del estado tiene ocho días contados a partir de su presentación para calificar la procedencia de la propuesta.

En el Distrito Federal se establecen los derechos y obligaciones de los ciudadanos en general; asimismo, se prevén otras reglas como las siguientes: la convocatoria se debe expedir 90 días antes de la fecha de realización del plebiscito y debe publicarse en el *Diario Oficial de la*

Federación, la *Gaceta de Gobierno del Distrito Federal* y en los principales diarios de circulación en la ciudad; el plebiscito no puede realizarse durante el proceso electoral ni durante los sesenta días posteriores a su conclusión ni dos en el mismo año. La redacción de las preguntas deberá ser clara, precisa y sin influir de manera alguna en la respuesta; habrá centros de votación en el interior del barrio, pueblo, colonia, fraccionamiento o unidad habitacional, de manera que quede en lugares céntricos y de fácil acceso; los partidos políticos que integren los consejos del Instituto Electoral del Distrito Federal son garantes de los procesos de participación ciudadana. Por su parte, en Jalisco se prevé la existencia de un formato para presentar la solicitud de plebiscito por parte de los ciudadanos, así como los requisitos de la solicitud del gobernador del estado, el Congreso del estado, los presidentes municipales, los ayuntamientos y los consejos municipales; instancias calificadoras y procedimiento de calificación; mesas directivas de casilla; documentación y material electoral; campaña de divulgación y calificación de resultados. En suma, se trata de una reglamentación profusa y adecuada.

Igualmente, en lo que concierne a Puebla se dispone que la convocatoria debe publicarse 90 días antes de la realización del plebiscito y regula el contenido de la misma; además, se establece que no se puede realizar durante el año en que se celebran elecciones ni dentro de los 90 días siguientes a la conclusión del proceso electoral, y que no se pueden realizar dos procesos plebiscitarios en un mismo año. En San Luis Potosí el plebiscito tiene carácter de medio de resolución de controversias; forma en que se preguntará a la ciudadanía; asimismo, se prevé para autorizar la enajenación a particulares de los bienes inmuebles municipales cuando éstos sean de importancia histórica, cultural, ecológica o social, así como para solicitar, en los términos de la ley de la materia, al Congreso del estado la incorporación o desafectación de un bien del dominio público y su cambio de destino. Por lo que atañe a Tamaulipas, vale destacar que el gobernador del estado puede auxiliarse de los órganos locales de gobierno, instituciones de educación superior y organismos sociales y civiles relacionados con las materias de que trate el plebiscito para la elaboración de las preguntas que se someterán a consulta. En Veracruz también se establece un plazo de realización de 60 días posteriores a la publicación de la convocatoria y no puede celebrarse en años electorales.

3. *Consulta popular*

Este procedimiento participativo se contempla con relación a la planeación democrática del desarrollo estatal o municipal en los siguientes 26 estados: Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. Las bases de dichos instrumentos participativos son muy generales y están contenidas en las Constituciones estatales o en las leyes de planeación estatal.

En otras entidades federativas no se limita la consulta a dichas materias, por ejemplo Aguascalientes; Campeche (por la legislatura local); Colima (para la creación de municipios); Coahuila (en el que tiene una reglamentación amplia); Chiapas (para el nombramiento de jueces de paz y conciliación, así como de jueces municipales); Distrito Federal (se hace referencia a la consulta vecinal); Durango (a través del Congreso del estado); Estado de México (donde el Congreso del estado puede establecer foros de consulta y audiencias para la discusión de iniciativas de ley o decretos, así como en los ayuntamientos para la protección civil); Jalisco (para la denominación de calles y colonias); Nayarit (en el trabajo de comisiones legislativas y en los municipios); Puebla (en la legislatura del estado); Querétaro (donde el Consejo General del Instituto Electoral estatal puede promover y organizar consultas populares para el efecto de presentar iniciativas en materia electoral); Quintana Roo (acerca de temas relacionados con la función y gestoría del Congreso del Estado); Tamaulipas (en el ámbito de los municipios); Tamaulipas (se alude a la consulta vecinal); Tlaxcala (cualquier órgano de gobierno puede realizarla, y en el ámbito municipal); Yucatán (para la designación de los consejeros ciudadanos del Consejo Electoral del estado), Veracruz (mediante la realización de foros de consulta), y Zacatecas (en los ámbitos de la legislatura del estado y en el municipal).

Hidalgo es un caso especial, ya que en esta entidad federativa el titular del Poder Ejecutivo del estado, antes de someter la lista de propuestas para ocupar los cargos de procurador general de justicia del estado y subprocurador de asuntos electorales al Congreso del estado o la Comi-

sión Permanente, debe consultar a las agrupaciones de abogados registradas en el estado.

4. *Iniciativa popular*

Este instrumento participativo se prevé en las siguientes 19 entidades federativas: Aguascalientes, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Jalisco, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Sinaloa, San Luis Potosí, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

En ciertos estados se condiciona la presentación de la iniciativa al hecho de que se efectúe por conducto de los diputados de la correspondiente legislatura (Baja California, Baja California Sur y Quintana Roo), razón por la cual, en el presente trabajo, tales casos no se consideran como un auténtico mecanismo de democracia participativa.

Entre las entidades federativas que, además del derecho de iniciativa legislativa, se prevé la iniciativa en el ámbito municipal, figuran Coahuila, Colima, Chihuahua, Morelos, Nayarit, Oaxaca y Zacatecas.

A. *Materias que pueden ser objeto de iniciativa*

En todos los casos mencionados se contempla la iniciativa legislativa (por ejemplo, en Jalisco se condiciona a que tenga que ver con los derechos u obligaciones que se otorgan a la generalidad de las personas); empero, en otros, se lleva al ámbito reglamentario (Coahuila y Zacatecas, *verbi gratia*) y en unos más a los municipios, como ya se señaló.

Dentro de las materias que no pueden ser objeto de iniciativa popular generalmente figuran las que se mencionaron cuando se trató lo relativo al referéndum (principalmente la tributaria y el régimen interno de los órganos de gobierno estatales, por ejemplo, en el Distrito Federal, Puebla, Tamaulipas y Veracruz [en este último caso, además, se determina que no procede sobre propuestas contrarias a las Constituciones federal y local], o como en Jalisco, en que se señala que no deben contravenir disposiciones legales federales o locales y que deben corresponder al ámbito local). En Colima se establece que se desechará toda iniciativa que no se refiera a la competencia del Congreso local o, en su caso, municipal. En Morelos, además de los casos generales señalados, se agregan otros en que está prohibida la iniciativa popular, como sucede con

las reformas a la Constitución local o leyes estatales que deriven de reformas o adiciones a la Constitución federal; régimen interno del gobierno estatal o municipal; designación de gobernador interino, sustituto o provisional; juicio político; convenios con la federación y con otros estados, entre otros que se determinan en la Constitución local.

B. Porcentaje de ciudadanos que debe suscribir la iniciativa

El porcentaje de ciudadanos del estado que deben respaldar la propuesta va del número más escaso que son Coahuila, Jalisco y Veracruz, con el 0.5% de los ciudadanos inscritos en el respectivo registro electoral, pasando por Chihuahua y Tamaulipas (1%), Puebla (2%), Morelos (3%) y Colima (4% y 5%, en el entendido de que este último porcentaje rige en el caso de iniciativas elevadas a los ayuntamientos municipales), así como Chihuahua y Morelos, donde se prevé hasta el 10%. En Nayarit se reconoce el derecho de iniciativa también a personas morales.

C. Autoridad responsable del procedimiento de iniciativa popular

La realización del proceso de iniciativa está encomendado a un órgano especializado y autónomo en Aguascalientes, Coahuila y el Distrito Federal.

D. Sistema de medios de impugnación y autoridad responsable de resolverlos

En Coahuila se dispone que al Tribunal Electoral del estado le corresponde resolver las controversias que ocurran en el procedimiento de iniciativa popular, en tanto que en el Distrito Federal al respectivo órgano jurisdiccional en materia electoral, como igualmente ocurre en Jalisco, Morelos y Tamaulipas.

E. Otras disposiciones relevantes

En Coahuila se reglamentan, entre otros, los requisitos de la iniciativa; el trámite de procedencia; la posibilidad de que una iniciativa no precedente se puede presentar al año siguiente (igual que en Colima), así como la publicación, documentación, compilación y difusión de la ini-

ciativa. En el estado de Chihuahua se establece que la iniciativa debe ser dictaminada, a más tardar, en el siguiente periodo ordinario de sesiones a aquel en que se reciba; asimismo, se prescribe que un representante de los ciudadanos que hayan presentado la iniciativa puede intervenir en la discusión legislativa respectiva, sin derecho a voto. Por su parte, en el estado de Jalisco se indica que las iniciativas deben ser dictaminadas dentro de los dos meses siguientes al día en que se hubieren turnado por el Pleno a la comisión correspondiente, así como el que corresponde calificar la procedencia de la iniciativa al Consejo Electoral. En el caso de Morelos, se establece que se deberá dar respuesta por escrito a la iniciativa en un plazo no mayor a 60 días, contados a partir de la recepción de la misma. Por último, vale destacar que en Veracruz una iniciativa que es desechada no puede ser presentada nuevamente sino una vez que han transcurrido dos periodos ordinarios de sesiones.

5. *Revocación de mandato*

Sólo en los estados de Chihuahua y Tlaxcala se prevé este mecanismo participativo como un instrumento por el cual los ciudadanos deciden dar por concluido el encargo de un servidor público de elección popular en forma anticipada. También se denomina revocación de mandato el proceso que se sigue ante el órgano legislativo local en contra de ciertos servidores públicos (Durango, Estado de México, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo y Zacatecas), sin embargo, estos supuestos no se consideran como mecanismos de democracia participativa, ya que su decisión corresponde no en forma inmediata a los ciudadanos sino a una instancia representativa.

En el caso de Chihuahua se dispone que la solicitud debe estar suscrita por el 10% de los ciudadanos del estado, municipio o distrito; en dicho procedimiento pueden estar involucrados el gobernador, los diputados, los presidentes municipales, los regidores o los síndicos; su presentación puede ocurrir una vez que ha transcurrido la tercera parte del periodo respectivo; al Tribunal estatal Electoral le corresponde resolver, en forma definitiva e inatacable, los medios de impugnación que se presenten. Asimismo, se prevé que a la solicitud de revocación se debe acompañar copia de la credencial de elector, por ambas caras, y que las causas de revocatoria se prevén en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del estado y el Código Municipal para el estado de Chihuahua.

Adicionalmente, que en un término no mayor a 8 días contados a partir de la recepción de la solicitud se deberá resolver sobre su procedencia, y que si ello no ocurre así se entiende que fue aceptada aquélla. Además, se establece que los plazos para realizar la consulta son: gobernador, 60 días; diputados, 45 días, y presidente municipal, seccional, regidor o síndico, 30 días, así como el que para la procedencia de la revocación se requiere una votación emitida superior al número de sufragios que el funcionario obtuvo para triunfar en las elecciones, ya que de lo contrario queda ratificado y no puede ser sujeto a un nuevo procedimiento revocatorio.

Por lo que atañe a Tlaxcala, cabe la revocación de mandato de alguno de los integrantes del ayuntamiento cuando lo solicite la mayoría de los ciudadanos del municipio.

6. *Otros*

En algunos estados se han establecido otros mecanismos de carácter participativo. Por ejemplo, en Tlaxcala, para la ejecución de trabajos en el municipio o, como en Guerrero, la ejecución de obras y prestación de servicios públicos; asimismo, en Coahuila, Distrito Federal y Tamaulipas, adicionalmente a los ya precisados, se prevén algunos de los siguientes instrumentos de participación ciudadana: consulta vecinal, colaboración vecinal o comunitaria, unidades de quejas y denuncias, difusión pública, audiencia pública y recorridos, en su caso, del jefe delegacional o presidente municipal; en Oaxaca la prestación del tequio, y en Zacatecas las visitas del presidente municipal a los poblados. Igualmente, cabría considerar los casos en que se reconoce la denuncia popular, en lo relativo a la responsabilidad de los servidores públicos del estado o municipio, así como los relativos a la impugnación de normas de carácter general en los casos en que se prevé un control de la constitucionalidad local.

IV. PRINCIPIOS Y BASES CONSTITUCIONALES RELACIONADOS CON LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Por lo que se refiere a la Constitución federal, precisamente en los artículos 2o., apartados A, fracción VII, y B, fracción IX; 26, y 122,

párrafo sexto, apartado C, Base Primera, fracción V, inciso *h*, se encuentran previstos instrumentos que cabe considerarlos dentro de la democracia participativa. En el primero de los preceptos citados se alude al reconocimiento y garantía constitucional del *derecho de los pueblos y las comunidades indígenas* a la libre determinación y, en consecuencia, la autonomía para: 1) *fortalecer su participación* y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas en la elección de representantes ante los ayuntamientos, siempre que se trate de municipios con población indígena, si bien la reglamentación respectiva se deja como responsabilidad de los constituyentes permanentes y legisladores ordinarios locales, y 2) *ser consultados en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales* y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.¹⁹ En el segundo de los numerales constitucionales se estatuye que *a través de la ley se facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos para la participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática*, en el entendido de que la planeación será democrática y mediante la participación de los diversos sectores sociales se recogerán las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y programas de desarrollo.²⁰ De igual forma, en el último de los preceptos jurídicos mencionados se establece la *facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en materia de participación ciudadana*.

Como se puede apreciar, hasta la fecha, en la propia Constitución federal no se prevén expresamente mecanismos de votación alguna en materia de instrumentos de participación ciudadana y, salvo los que atañen al sistema de planeación democrática del desarrollo (los cuales, incluso, son genéricos y escasos, ya que sólo se refieren al reconocimiento del derecho subjetivo y la obligación de incorporar las respectivas aspiraciones y demandas en los documentos programáticos atinentes), no se contemplan de manera explícita principios relativos a la materia participación ciudadana.

¹⁹ Véase Cossío Díaz, José Ramón, *La reforma constitucional en materia indígena*, documento de trabajo, núm. 21, Departamento Académico de Derecho-ITAM, 10 de septiembre de 2001, 33 pp.

²⁰ Véase Orozco Henríquez, J. Jesús, “Regulación y control de las entidades paraestatales en México”, *Los grandes problemas jurídicos. Recomendaciones y propuestas*, México, UNAM, 1995, pp. 243-290.

Empero, como ya en cierta forma se anticipó líneas arriba, los principios “muy generales” que resultarían aplicables en la materia de procedimientos participativos serían los previstos en los artículos constitucionales relacionados con la forma de gobierno del Estado mexicano (artículos 39; 40; 41, párrafo 1; 115; 116, párrafo 2, fracción IV, y 122, párrafo 6, apartado C, Base Primera, fracción V, incisos *f* y *h*), así como los principios que están referidos a las elecciones en tanto mecanismo, instrumento o procedimiento de votación en general (eventualmente, para la democracia participativa) mas no en cuanto a su finalidad de renovación de los cargos de representación popular (salvo, como se verá, en el caso de la revocación de mandato). En el primer supuesto, se alude a la democracia en tanto fórmula para hacer efectiva la soberanía popular; la institución del poder público en beneficio del propio pueblo, y el carácter representativo del Estado mexicano.

Por otra parte, figuran los principios constitucionales que están relacionados con lo electoral y que, según se anticipó, son relevantes en la medida que, *mutatis mutandi*, resultan aplicables a los procedimientos participativos en que se precisa de votaciones para la manifestación directa de la decisión de los ciudadanos respecto de cierto aspecto trascendente para la sociedad; la aprobación de una norma jurídica general, su modificación o derogación o, bien, la revocación del mandato de un servidor público de elección popular.

En efecto, de acuerdo con un ampliamente compartido punto de vista, *el derecho electoral es el sistema de normas jurídicas que regulan la elección por ciudadanos de los integrantes de los órganos representativos del poder público*,²¹ en el entendido de que es frecuente identificar como derecho electoral también a aquellas normas jurídicas que regulan *las votaciones o cualesquiera otros procedimientos que permiten a los propios ciudadanos participar en forma directa en el ejercicio del poder público*²² (por ejemplo, en la función legislativa; la definición de una

21 Esta noción coincide, por ejemplo, con la de derecho electoral en sentido amplio de Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales en el mundo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981 (edición alemana original de 1978), pp. 53 y 54; *id.*, “Derecho electoral”, *Diccionario Electoral*, 2a. ed., San José, Costa Rica, IIDH-CAPEL, 2000, t. I, pp. 381 y 382.

22 En este sentido, véase, por ejemplo, Aragón Reyes, Manuel, “Derecho electoral: sufragio activo y pasivo”, en Nohlen, Dieter *et al.* (comp.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, IIDH-CAPEL,

cuestión trascendente para la política gubernamental o la conclusión anticipada de algún encargo, bien sea por medio de la iniciativa popular, el referéndum, el plebiscito, la consulta popular o la revocación de mandato, según sea el caso).

Es así como el derecho electoral (en tanto conjunto de normas constitucionales, legales, consuetudinarias, reglamentarias, jurisprudenciales y administrativas) puede concebirse como una técnica procedimental para garantizar o actualizar no sólo la democracia representativa sino la democracia participativa o directa, en la medida en que se adopte la noción amplia que antecede. Además, es necesario destacar que la importancia de que se incluya en la materia electoral tanto a los instrumentos de la democracia representativa como a los de la participativa tiene una serie de consecuencias muy importantes en cuanto a los principios y normas jurídicas que les son aplicables, incluidas las posibilidades de presentar ciertos medios de impugnación para el control de la constitucionalidad y legalidad de los procedimientos correspondientes, según se verá con detalle más adelante.

En esta tesitura, es conveniente determinar cuáles son las bases o normas y principios jurídicos vigentes en la materia electoral que resultarían aplicables en lo que atañe a la democracia participativa, tanto en la federación, los estados, el Distrito Federal, los municipios y otros ámbitos de gobierno, según deriva de lo establecido en el orden jurídico mexicano,²³ por lo que esta enumeración se hará partiendo de lo estatuido en los artículos 8o.; 9o.; 33, última parte; 35, fracciones I, III y V; 36, fracciones III y V; 41; 99; 116, párrafo segundo, fracción IV, incisos *b-e*, *i*, y 122, párrafo sexto, apartado C, Base Primera, fracción V, inciso *f*, de la Constitución federal; 19, 21 y 25, incisos *a* y *b*, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 13; 15; 23, párrafos 1, incisos *a* y *b*, y 2; 27; 29, inciso *c*, y 32, párrafo 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aplicables al tenor de lo dispuesto en el artículo 133 constitucional y de conformidad con lo previsto en

Universidad de Heidelberg-TEPJF-IFE, 1998, p. 104; Barquín Álvarez, Manuel, "Derecho electoral", *Diccionario Jurídico Mexicano*, 10a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, vol. II, p. 986.

²³ Véase Orozco Henríquez, J. Jesús, "Consideraciones sobre los principios y valores tutelados por el derecho electoral federal mexicano", *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, núm. 9, 1997, pp. 97-107.

la tesis de jurisprudencia P.LXXVII/99 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que lleva por rubro “TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”, la cual corresponde a la novena época y fue publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. X, noviembre de 1999, página 46.

Dentro de las bases o normas fundamentales en materia electoral que podrían aplicarse en el caso de los derechos de participación de los ciudadanos mexicanos están las de:

- a) Participación directa o indirecta de los ciudadanos en los procesos de formación de la voluntad estatal o en asuntos públicos, sin distinciones ni restricciones indebidas.
- b) Sufragio activo y pasivo, en el primer caso, en los términos que se establezcan en la ley y, en el segundo, teniendo las calidades que se establezcan en la ley, a través de elecciones libres, auténticas y periódicas, por medio del voto directo, libre, secreto y universal, sin distinciones ni restricciones indebidas.
- c) Expresión, imprenta e información, en el entendido de que dicho derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito, en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección, y está sujeto a ciertas restricciones previstas expresamente en la ley que sean necesarias para asegurar el respeto a los derechos o la reputación de los demás, así como la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas, pero sin que se admita su restricción por vías o medios indirectos encaminados a impedir la comunicación y circulación de ideas y opiniones.
- d) Reunión pacífica o asociación libre e individual con objeto lícito (como es el hacer peticiones o presentar una protesta por algún acto a una autoridad, sin proferirle injurias ni hacer uso de violencia o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee), los cuales sólo pueden estar sujetos a las restricciones previstas en la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional o pública,

del orden público, para la protección de la salud o la moral públicas, o bien, los derechos y las libertades de los demás.

- e) Petición en materia política, siempre que se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa, y al cual debe recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, misma que tiene la obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.
- f) En el ejercicio de la función electoral son principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia.
- g) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia deben gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.
- h) Debe establecerse un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad.
- i) Deben fijarse plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales.
- j) Deben tipificarse los delitos y determinarse las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deben imponerse.
- k) Deben respetarse integralmente, en toda circunstancia, los derechos políticos señalados en los incisos *a-c* precedentes, ya que no se autoriza su suspensión ni en caso de guerra, peligro público u otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado.
- l) Los derechos anteriores no deben interpretarse en el sentido de excluir otros derechos o garantías inherentes al ser humano o que derivan de la forma democrática representativa de gobierno, en el entendido de que los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común en una sociedad democrática.

Ahora bien, en materia de derecho a la administración de justicia completa y a la consecuente tutela judicial efectiva, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 2o., numeral 3, y 14, numeral 1, del Pacto; 8o., numeral 1, y 25 de la Convención, así como 14, párrafos 2 y 4; 16, párrafo 1; 17, párrafos 1-3; 41, párrafo 2, fracciones I-IV; 99, párrafo 4, fracciones

I-V, y 105, fracción II, de la Constitución federal, por derecho a un recurso efectivo debe entenderse que para la resolución de cualquier conflicto intersubjetivo de derechos que estén reconocidos en el sistema jurídico nacional, la persona, sin distinción alguna, debe tener a su disposición un medio de defensa efectivo, pronto, sencillo, gratuito, ante un órgano del poder público —cualquiera que sea su naturaleza—, siempre que sea previamente establecido en la ley, independiente, imparcial y competente, a efecto de que dicho medio de defensa se resuelva a través de un proceso igualmente sencillo, gratuito, público y realizable o agotable en un plazo razonable, y la decisión que recaiga sobre el proceso impugnativo sea ejecutada de manera efectiva por una autoridad competente. Además, como es natural en toda actuación pública, todos y cada uno de los actos realizados por los servidores públicos en el proceso de decisión y ejecución de la propia resolución deben estar fundados y motivados.

Como en el presente documento se adoptó un concepto amplio de derecho electoral, ello conlleva efectos muy importantes en cuanto al control de la constitucionalidad y legalidad de los actos, resoluciones y sentencias en materia electoral, incluyendo eventualmente los procedimientos e instrumentos de la democracia participativa. Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ya se pronunció, al sostener que “los procesos de participación ciudadana (como plebiscito y referéndum) también constituyen comicios, y por tanto pertenecen indudablemente al derecho electoral, concebido en sentido amplio”, recordando que “las juntas del pueblo romano, unas para elegir a sus magistrados, otras para legislar y tratar los negocios públicos, se denominaron *comicios*, recibiendo este nombre del lugar donde se reunieron para celebrar las primeras asambleas, que era una parte del Foro llamado *comitium*” (sentencia SUP-JRC-063/99 y acumulada 064/99).

En este sentido, cabe destacar la posibilidad de que: 1) por una parte, el control judicial de la constitucionalidad de leyes en materia electoral a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (según se prevé en el artículo 105, fracción II, de la Constitución federal), de adoptarse la noción amplia de derecho electoral, eventualmente podría considerarse procedente tratándose de los instrumentos de democracia participativa, lo cual, a su vez, provocaría que los partidos políticos tuvieran legitimación para impugnar dichas normas generales, y que las legislaturas

federal y locales tuvieran la obligación de promulgarlas y publicarlas, por lo menos, 90 días antes de que iniciara el proceso electoral en que fuesen a aplicarse y tuvieran prohibido hacer modificaciones legales fundamentales durante los mismos, y 2) por la otra, que también se estimara procedente el control judicial de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones en materia electoral federal y local, cuya decisión compete al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (artículos 41, párrafo 2, fracción IV, y 99, párrafo 4, fracciones III-V de la Constitución federal), así como el control jurisdiccional e, inclusive, administrativo o, bien, mixto, de la legalidad en materia electoral que concierne a los tribunales electorales o autoridades competentes de las entidades federativas (como se permite en el texto del artículo 116, párrafo 2, fracción V, inciso *d* de la Constitución federal).

En el caso de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, deberían tenerse presentes sus atribuciones relativas a la resolución, en forma definitiva e inatacable, de: *a*) actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las que se refieren a la elección de diputados, senadores y presidente de la República, que violen normas constitucionales o legales en la hipótesis de que, en virtud de una reforma, se diera alguna intervención al Instituto Federal Electoral en eventuales procedimientos de la democracia participativa en el ámbito federal; *b*) actos y resoluciones de las autoridades de las entidades federativas competentes para organizar y calificar los comicios relacionados con los procedimientos de democracia participativa o resolver las controversias que surjan durante los mismos, siempre que pudieran ser determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones, y *c*) actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votados y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país relacionados con este tipo de procedimientos.

En el caso del control jurisdiccional local de la legalidad en materia electoral, es pertinente destacar que el texto constitucional federal establece ciertos principios o características que deben regir en el sistema de medios de impugnación local: 1) los principios rectores de la materia; 2) la autonomía funcional de la autoridad jurisdiccional y la independencia de sus decisiones; 3) el objeto de los medios de impugnación; 4) la previsión de plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias

impugnativas, y 5) el respeto al principio de definitividad; sin embargo, ello no es obstáculo alguno para que se apliquen los principios generales que rigen en cuanto al derecho a la tutela judicial efectiva (en especial en los temas vinculados con lo orgánico y lo estrictamente procesal) y que se destacaron líneas arriba.

Finalmente, teniendo en cuenta que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha identificado ciertos principios constitucionales y legales que deben ser observados para que cualquier elección sea considerada válida, cabría reflexionar si los mismos resultarían aplicables a los procedimientos de democracia participativa. Dichos principios son, entre otros, la celebración de elecciones libres y auténticas; el sufragio universal, libre, secreto y directo; la organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo; la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como principios rectores del proceso electoral; el establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social, y el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales.²⁴

V. REFLEXIONES FINALES

En general, para garantizar que se trate de auténticos, transparentes y legítimos procedimientos democráticos participativos que sirvan para dar vigencia a la soberanía popular, se estima necesario que, en forma previa a su realización, existan reglas suficientes, ya sea a través de ordenamientos constitucionales o legales (cuando menos, ciertas reglas generales, las cuales es deseable que se prevean constitucionalmente, en virtud de que para su reforma comúnmente se dispone un procedimiento dificultado, lo cual ofrece una garantía para dar una mayor permanencia a las normas respectivas y facilitar la consolidación de la institución respectiva), a fin de dar certeza a los ciudadanos, evitar manipulaciones coyunturales o que se desvirtúe la voluntad popular.

²⁴ Cfr. la tesis relevante de dicho órgano jurisdiccional bajo el rubro “ELECCIONES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE SE DEBEN OBSERVAR PARA QUE CUALQUIER TIPO DE ELECCIÓN SEA CONSIDERADA VÁLIDA”, *Informe anual 2000-2001 del magistrado presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, pp. 211 y 212.

Entre las normas que es necesario prever vale mencionar las relativas a los principios constitucionales que deben observarse en dichos procedimientos participativos; las normas que regulen los derechos y obligaciones de los actores políticos (fundamentalmente los ciudadanos) en este tipo de procedimientos; las de naturaleza institucional u orgánica y que atañen a las autoridades administrativas responsables de la organización y desarrollo del procedimiento respectivo; las que corresponden a la organización, realización y resultados del procedimiento participativo, así como su vigilancia y calificación, y las que atañen a las normas propiamente adjetivas o relativas a los medios de impugnación y a las autoridades jurisdiccionales encargadas de la resolución de las controversias en la materia.

Para determinar los alcances jurídicos de los diversos procedimientos de democracia participativa y los elementos que deben preverse para que, de una mejor manera, se manifiesten como la auténtica, transparente y legítima voluntad ciudadana, es conveniente desarrollar normativamente lo siguiente:

1) El derecho y los términos o condiciones para su ejercicio deben estar previstos en normas jurídicas, sobre todo aquellas que aseguren la identidad y manifestación de voluntad de los ciudadanos.

2) La determinación de las materias en que esté prohibido el ejercicio de determinado procedimiento participativo debe ser previa, razonable y mediante normas constitucionales o legales, así como aquellas otras en que sea obligatorio realizarlo.

3) El número mínimo de ciudadanos que soliciten el inicio del procedimiento respectivo, participen en el mismo y voten favorablemente o en contra debe corresponder a un porcentaje suficiente, razonable y representativo del listado nominal de electores correspondiente a la demarcación o ámbito espacial de validez de la norma o donde tenga efectos la decisión de mérito, así como estar predeterminado en una ley.

4) Los órganos convocantes también deben estar previamente establecidos en la ley.

5) El órgano que realice, desarrolle y se ocupe de los resultados y la calificación del procedimiento participativo debe ser especializado y autónomo (una opción viable lo serían los institutos electorales).

6) Los plazos y reglas generales para el procedimiento respectivo también deben estar previstos en una ley, especialmente lo relativo al con-

tenido de la convocatoria, así como los elementos que aseguren la información suficiente y objetiva para los ciudadanos, su cobertura en el espacio y el tiempo (en este caso en forma razonable), al igual que los criterios que aseguren, en el caso de referéndum y plebiscito, la elaboración de planteamientos o preguntas claros, ciertos y con opciones suficientes que no predeterminen el resultado sino que garanticen la libertad del ciudadano para manifestarse sobre los temas correspondientes.

7) Los efectos del procedimiento deben estar claramente señalados en la ley (por ejemplo, tratándose del referéndum, si es constitucional, legislativo o reglamentario; sucesivo o programático; consultivo, constitutivo o abrogatorio, o bien, obligatorio o facultativo).

8) La previsión de medios de impugnación a cargo de un órgano jurisdiccional competente, autónomo e independiente y previamente establecido en la ley.

9) En el caso de referéndum o plebiscito, el tiempo que debe mediar entre uno y otro procedimiento participativo, así como el plazo que debe transcurrir para que se pueda someter a referéndum la creación, modificación o derogación de cierta norma jurídica en un mismo sentido que el que corresponda a una que ya hubiere sido aprobada o rechazada o, bien, a plebiscito una misma cuestión que ya hubiere sido objeto de otro procedimiento plebiscitario.

En cuanto a la iniciativa popular, además de las condiciones señaladas en los tres primeros numerales del párrafo que antecede, cabría reglamentar los plazos para que el proyecto o iniciativa se turne a la comisión legislativa respectiva, para que ésta lo discuta y formule el dictamen de mérito, así como para que se discuta y vote en el pleno; la posibilidad de que un representante de los ciudadanos participe en el debate de la iniciativa, desde luego sin derecho a voto; el quórum de asistencia y de votación, los cuales deben ser similares al de la norma equivalente (constitucional, legal o reglamentaria) y no uno distinto; el veto del Ejecutivo debe estar proscrito; el plazo que debe transcurrir para que se pueda formular nuevamente una iniciativa en un mismo sentido que el que corresponda a una que ya hubiere sido rechazada por el órgano Legislativo, y la posibilidad de que un órgano especializado y autónomo organice, vigile y revise el procedimiento de iniciativa hasta su presentación ante el órgano Legislativo, si bien es lógico y conveniente que lo efectúe el órgano Legislativo a través de una comisión del Congreso de

que se trate, porque se está en presencia de una función que, casi por entero, se le confiere al órgano Legislativo en el sistema de división de poderes.

Por su parte, los procedimientos de consulta popular deben estar provistos de una serie de condiciones que permitan asegurar una participación amplia, plural e informada, y que los resultados de la misma sean fidedignos y objetivos, a la vez que deben ser considerados por los órganos depositarios del poder público en la toma de decisiones. Con dichos instrumentos se deben medir las preferencias y opinión de los grupos sociales representativos o con la suficiente autoridad técnica sobre los temas objeto de la consulta. De esta manera, se puede establecer que la eventual realización de un proceso de consulta debe realizarse por el órgano competente, con capacidad técnica para realizarla en forma profesional, objetiva e imparcial, así como con los elementos humanos y materiales necesarios; asimismo, el proceso de consulta debe ser objeto de una amplia y oportuna convocatoria que llegue a los sectores sociales involucrados o afectados, o bien, cuyos puntos de vista sean imprescindibles por su legitimidad o conocimiento profesional, laboral o técnico; en su caso, debe estar precedida de campañas intensas de difusión de la información pertinente sobre los temas objeto de la consulta, así como sus alcances; el plazo para que se lleven a cabo los foros de consulta debe ser suficiente para que no se diluya y disperse la atención de la ciudadanía, los sitios en que tenga lugar cada foro deben ser accesibles para los sectores cuya participación sea necesaria, y los foros mismos deben estar provistos de garantías jurídicas y materiales para que los ponentes y la concurrencia se expresen y debatan con libertad; igualmente, en ejercicio del derecho a la información, el desarrollo del foro debe contar con una amplia difusión y sus resultados deben recogerse en forma fiel y sistemática, estar a la disposición de la ciudadanía en general y, eventualmente, tenerse en cuenta para la toma de decisiones.

Por lo que se refiere a la revocación de mandato, si bien también resulta aplicable en lo conducente lo expresado tres párrafos arriba, cabría prever normativamente las causas que den lugar a la revocación de mandato y el momento en que dentro del plazo total que dure el encargo puede iniciarse el referido procedimiento participativo; asimismo, los plazos y reglas generales para el procedimiento de revocación de mandato deben estar previstos legalmente, especialmente lo relativo al contenido

de la convocatoria, en cuanto a los elementos que aseguren la información suficiente para los ciudadanos sobre los hechos que motivan el procedimiento, su cobertura en el espacio y el tiempo (en este caso, en forma razonable), así como las reglas procesales que aseguren el procedimiento debido, la garantía de audiencia para el servidor público que esté sujeto a dicho procedimiento y la prohibición de que se inicie otro procedimiento de revocación en contra del mismo servidor público de elección popular, en su caso, por los mismos hechos.

Como puede observarse, la gran mayoría de las entidades federativas de nuestro país contempla diversos mecanismos de democracia participativa o directa, aun cuando se tienen pocas noticias de que en la práctica se hayan llevado a cabo ejercicios de esta naturaleza, cuyo análisis debiera ser objeto de otro trabajo. Por lo pronto, si bien el análisis comparativo refleja la riqueza de alternativas normativas sobre el particular, algunas de las cuales se estiman adecuadas para optimar sus aspectos positivos y coadyuvar en la realización de una democracia integral, se aprecia que un número significativo de las entidades federativas no las ha adoptado o reglamentado aún, o bien, lo ha hecho de manera insuficiente, por lo que sería recomendable que los órganos competentes (constituyente o legislador ordinario local o, en su caso, Ejecutivo local o ayuntamiento) se abocaran a su adopción y/o reglamentación, observando las características anteriormente mencionadas a fin de lograr su cabal realización y el ejercicio pleno de los derechos político electorales de los ciudadanos, sin poner en riesgo el régimen representativo o los derechos de las minorías ni avalando eventualmente posiciones autoritarias o populistas, en el entendido de que el uso prudente y apropiado de los mecanismos participativos contribuyen a la plena vigencia del Estado constitucional democrático de derecho.