

DEFENSA INTEGRAL DE LOS DERECHOS POLÍTICOS PROPIOS DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Juan Carlos SILVA ADAYA*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Derechos políticos*. III. *Derecho a un recurso efectivo*. IV. *Democracia representativa y participativa o directa*. V. *Control judicial en México de los actos, resoluciones y leyes relativos a procedimientos democráticos representativos y participativos*. VI. *Los procedimientos participativos y su control judicial en las entidades federativas*. VII. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

El objeto de la presente ponencia es hacer algunas consideraciones sobre el contenido y proyección de los derechos políticos y el acceso a un recurso efectivo de acuerdo con los principales instrumentos del derecho internacional público (Declaración Universal de Derechos Humanos, en lo subsecuente Declaración Universal; Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en adelante Declaración Americana; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, posteriormente identificado como Pacto, y Convención Americana sobre Derechos Humanos, en lo sucesivo Convención), y las tesis que se han desarrollado por el Comité de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas (en adelante el Comité), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, estos dos últimos de la Organización de Estados Ame-

* Secretario de estudio y cuenta de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, profesor de asignatura en la Universidad de las Américas A.C., y profesor adjunto en la Escuela Libre de Derecho y el Instituto Tecnológico Autónomo de México. El autor agradece la valiosa colaboración de la abogada Rosa María Bárcena Canuas en la preparación y revisión del material consultado para la elaboración de este trabajo, así como sus comentarios críticos, sugerencias y observaciones.

ricanos (en adelante la Comisión y la Corte, respectivamente),¹ así como los que se reconocen a dichos derechos humanos en el resto del sistema jurídico nacional y la jurisprudencia.

Al hacer referencia a los instrumentos de derecho internacional público, es conveniente tener presente que se trata de disposiciones que forman parte de nuestro derecho interno, porque están de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante Constitución Federal) y han pasado por el tamiz orgánico correspondiente; es decir, las estipulaciones contenidas en los tratados celebrados con las potencias extranjeras tienen fuerza de ley para los habitantes del país, según reza una tesis sostenida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación,² siempre que no estén en contravención con la Constitución Federal; hayan sido celebrados por el Ejecutivo Federal (o sus ministros plenipotenciarios); sean aprobados por el Senado, según se prevé en el artículo 133 de la Constitución Federal, y además sean ratificados por el Ejecutivo.³ Asimismo, debe tenerse presente que todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido de buena fe (*pacta sunt servanda*), y un Estado parte no puede invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación para el incumplimiento de un tratado (artículos 26 y 27 de la Convención sobre el Derecho de los Tratados),⁴ salvo que se haya formulado alguna reserva, así como lo dispuesto en el artículo 29, inciso a), de la Convención,⁵ en el sentido de que las disposiciones de esta última no pueden ser interpretadas para permitir a alguno de los Estados partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en dicho instrumento, o bien, a fin de limitarlos en mayor medida que la prevista en ellos.

Ahora bien, por lo que respecta a las interpretaciones, criterios o tesis que han realizado o sostenido el Comité, la Comisión y la Corte, deben considerarse como orientadores, si bien no tienen el carácter de vinculatorios para los Estados partes de los instrumentos por los cuales se esta-

1 Para dichos efectos, en forma profusa, se recurrirá a la estupenda obra de Daniel O'Donnell, *Protección internacional de los derechos humanos*, 2a ed., Lima, Comisión Andina de Juristas, 1989, 752 pp.

2 Véase la sentencia que aparece en el *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, t. XII, p. 576.

3 Cfr. Palacios Treviño, Jorge, *Tratados: legislación y práctica en México*, 2a. ed., México, Secretaría de Relaciones Exteriores-Themis, 1986, pp. 28 y 29.

4 En vigor para México desde el 27 de enero de 1980.

5 En vigor para México desde el 24 de marzo de 1981.

blecieron dichos órganos internacionales, que no han reconocido su competencia, como claramente ocurre con los dos órganos citados en último término, parecería un despropósito pretender desconocer la pertinencia y razonabilidad de los argumentos que se han sostenido por aquéllos.

Las anteriores consideraciones tienen como propósito ubicar el carácter que poseen ciertas instituciones y procedimientos de lo que tradicionalmente se conoce como “democracia participativa” o “directa”, y el desarrollo que están registrando en el derecho nacional, principalmente en las entidades federativas, además de la necesidad de que se establezcan principios constitucionales para el desarrollo de estos procedimientos, y un control judicial de la legalidad y aun de la constitucionalidad de los actos y resoluciones que ocurren con motivo de la instauración, preparación, desarrollo y resultado de dichos procedimientos democráticos, en el entendido de que es previsible que pronto se atienda esta necesidad, si se recuerdan:

a) Los compromisos que México ha adquirido en el plano internacional al suscribir diversos tratados, convenios y pactos en materia de derechos humanos;

b) La evolución y fortalecimiento de los sistemas de impugnación en materia electoral que se han registrado en la última década, al menos en el orden federal, y

c) Las transformaciones que se han verificado en nuestros sistemas de partidos, representativo y de administración de justicia. Para este último efecto también se harán una serie de apuntamientos comparativos en el espacio, sobre manera a nivel de entidades federativas de los Estados Unidos Mexicanos, desde luego destacando el caso del Distrito Federal.

II. DERECHOS POLÍTICOS

Para efectos de la presente exposición es conveniente determinar qué debe entenderse por derechos políticos del ciudadano, según deriva de lo establecido en el orden jurídico mexicano, por lo que esta conceptualización o descripción se hará partiendo de lo estatuido en los artículos 8o., 9o., 15, 35 y 41, párrafo 2, fracción I, segundo párrafo, *in fine*, todos en relación con el último párrafo del 33 de la Constitución Federal; 25 del Pacto, y 23, numeral 1, de la Convención. De esta manera por derechos políticos se alude a aquéllos que posibilitan:

- a) La participación directa o indirecta de las personas, individual o colectivamente consideradas, en los procesos de formación de la voluntad estatal o en asuntos públicos;
- b) El sufragio activo y pasivo, en elecciones libres, auténticas y periódicas, por medio del voto directo, libre, secreto y universal, así como intransferible y personal;
- c) El acceso o nombramiento en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas;
- d) La expresión, imprenta, reunión, asociación (libre e individual) y petición en materia política;
- e) La defensa de la República y sus instituciones, y
- f) La prohibición de extradición de reos políticos.

De lo anterior se puede apreciar que la expresión derechos políticos está articulada por una serie de prerrogativas o derechos públicos subjetivos que no se agotan en el mero voto activo o pasivo, como tradicionalmente se ha entendido, ya que, además de éste, los derechos políticos involucran:

- 1) El derecho de participar o intervenir en los actos que han sido encomendados por la ciudadanía o pueblo a los órganos del poder público; esto es, en la toma de decisiones gubernamentales y en el ejercicio del poder del Estado;
- 2) El derecho de ocupar cargos públicos o fungir como servidor público, o sea, de intervenir directamente como depositario del poder público;
- 3) Las libertades ideológicas y su manifestación o difusión por cualquier medio; gregarias, tanto transitoria como permanente, y de petición, con fines políticos;
- 4) Defensa de las instituciones republicanas (como ocurriría con las derivadas de las formas de Estado y de gobierno mexicano), y
- 5) Prohibición de la extradición de personas perseguidas por causa de sus ideas políticas.

En el caso del sistema universal de protección de los derechos humanos, la democracia (concretamente la representativa) es un principio rector, como se reconoce en la Declaración Universal, al señalarse que es condicionante de todos los derechos humanos y precisarse que:

En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único

fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática.

Igualmente, en el Pacto se preceptúa que toda restricción legítima a ciertas libertades, como lo son la de expresión, asociación y reunión, está sujeta a la preservación del carácter democrático de la sociedad de que se trate.

En este mismo sentido, la democracia ha sido uno de los principios rectores en el sistema americano de protección de los derechos humanos, a grado tal que ninguna disposición de la Convención puede ser interpretada en el sentido de excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno (artículo 29), e igualmente se preceptúa que, en una sociedad democrática, los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, la seguridad de todos y las justas exigencias del bien común (artículo 32); es decir, con la Comisión se advierte que existe una relación entre la vigencia de la democracia y el libre ejercicio de los derechos, puesto que los gobiernos derivados de la voluntad del pueblo, mediante elecciones, son los que proporcionan una sólida garantía de que los derechos humanos fundamentales serán observados y protegidos, en tanto valores humanos plenos.⁶

Asimismo, la Corte ratificó dicha interpretación al sostener que las justas exigencias de la democracia deben orientar la interpretación de la Convención y de aquellas disposiciones que están críticamente relacionadas con la preservación y funcionamiento de las instituciones democráticas; igualmente, aquélla sostuvo que la libertad de expresión es una *conditio sine qua non* para que los partidos políticos puedan desarrollarse plenamente;⁷ en forma similar, los mismos instrumentos de derechos humanos que se han citado obligan a los Estados a prohibir la apología del odio racial cuando, por ejemplo, constituyen una incitación a la violencia o a otra conducta ilegal.

6 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Diez años de actividades: 1971-1981*, OEA, Washington, 1982, p. 331.

7 CIDH, "la colegiación obligatoria de los periodistas (artículos 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), opinión consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, serie A, núm. 5, párr. 44.

Por otra parte, en la Convención se incluyen los derechos políticos entre la categoría de los que deben ser respetados integralmente en toda circunstancia ya que, ni en caso de guerra, peligro público u otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado, se autoriza su suspensión, como se establece en el artículo 27 de la Convención.

Adicionalmente, la Comisión ha incluido los derechos de asociación y de reunión en materia política como condiciones imprescindibles para el ejercicio de los derechos políticos y les da una doble naturaleza en virtud de que además los contempla como aspectos del derecho de participación en la dirección de los asuntos políticos.⁸ En este orden de ideas, el derecho de participación política conlleva el de organizar partidos u otras organizaciones políticas, concebidos pues como mecanismos de lucha ideológica, así como la libertad de expresión e imprenta que, a su vez, implican el derecho de debatir libremente los modelos y proyectos políticos, sociales y económicos más apropiados para la comunidad, y el derecho a criticar la actuación de los órganos de gobierno y los servidores públicos; es decir, este derecho de participación política difiere del derecho de votar y ser elegido ya que, como se verá líneas adelante, el primero corresponde a las formas y procedimientos propios de la llamada democracia directa o participativa, y el segundo, a los de la reconocida como democracia representativa o electoral.

Además, la misma Comisión ha señalado, a propósito del derecho de participación política, que la formación de partidos políticos lleva a reconocer ese derecho a importantes grupos sociales para intervenir en la vida nacional, evitando su marginación y estableciendo canales y medios adecuados y legales para expresar y, eventualmente, llevar a la práctica sus ideas y programas; en suma, con el reconocimiento de ese derecho se intenta establecer interlocutores políticos para el gobierno y canales institucionales que permitan a la ciudadanía influir en la toma de decisiones que le afectan.⁹

Otra condición de capital importancia para la vigencia del derecho de participación política, según lo concluye la propia Comisión, consiste en reservar a las instituciones representativas un poder predominante sobre los órganos de gobierno cuyo poder público no derive de una elección,

8 *Diez años...*, cit., p. 332.

9 *Informe Nicaragua (1978)*, p. 74.

a efecto de que no se anule, limite o distorsione el ejercicio efectivo de la representación política y de la participación popular.¹⁰

Este derecho de participación cobra una especial relevancia tratándose de momentos o procesos de transición, luego de una crisis institucional y constitucional en cierto Estado, en los que resulta imprescindible la participación directa y popular de todos los sectores de la sociedad y un amplio debate público sobre la naturaleza, características y modalidades del sistema político a establecerse, así como propiciar esa participación, inclusive, en la elaboración, aprobación y entrada en vigor de textos constitucionales. Atendiendo a este nuevo sentido que se da al derecho de participación, pareciera prescindible acudir a la figura de los partidos políticos, como lo ha reconocido la propia Comisión.¹¹

Por lo que atañe al derecho al voto activo y pasivo, en el seno de la Comisión se ha destacado lo que a continuación se resume:

a) La realización de elecciones y plebiscitos no debe efectuarse durante un estado de excepción o emergencia, deben celebrarse en un clima de seguridad; b) El derecho de formar partidos políticos implica que sean representativos de las ideologías políticas más variadas, y el derecho de que los mismos participen libre y plenamente en el proceso electoral; c) No deben establecerse elecciones indirectas para los puestos ejecutivos y legislativos más importantes, de tal suerte que se prive al electorado de una decisión efectiva para la selección de sus representantes, a través de una elección directa; d) La participación de representantes de los partidos políticos en el control del proceso electoral es una garantía para la efectiva protección del derecho al sufragio; e) Es necesario prever un control imparcial de la votación, y f) En toda elección o plebiscito debe alentarse un debate público y libre sobre los méritos de los candidatos y los programas de gobierno.¹²

De lo anteriormente destacado se colige que los derechos políticos y especialmente la democracia representativa son condicionantes del resto de los derechos humanos; es decir, existe una relación de medio a fin, por ser aquéllos facultades de carácter instrumental o adjetivo que dan vigencia al resto de los derechos humanos; además, se desprende que las

10 *Diez años...*, cit., p. 270.

11 *Informe 1979-80*, p. 115.

12 *Informe anual 1982-83*, pp. 26-28 e *Informe anual 1979-80*, pp. 101, 147 y 148; *Diez años...*, cit., p. 302, párr. 7; *Informe Surinam 1983*, p. 5, párr. 20; *Informe Surinam 1985*, p. 67, párr. 1; *Informe Panamá 1978*, pp. 106-113; *Informe Cuba 1975*, pp. 45 y 46, párrs. 35-37; *Informe El Salvador 1978*, p. 143; *Informe Chile 1985*, p. 297, párr. 71, e *Informe anual 1983-1984*, p. 119.

restricciones a los derechos políticos deben ir en función de la preservación del carácter democrático de la sociedad en la medida que afecten al resto de los derechos humanos; de la misma manera, en la interpretación y aplicación de los instrumentos protectores de los derechos humanos debe atenderse a los principios que deriven de un sistema democrático de gobierno; en forma adicional, igualmente se puede concluir que las libertades ideológico-políticas de difusión, reunión, asociación, petición e información son condiciones esenciales para el desarrollo del resto de los derechos políticos, los cuales no admiten suspensión en caso de situaciones de emergencia o excepción, como ocurre en los supuestos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto; por otra parte, a lo anterior puede aunarse el principio de que las instituciones u órganos públicos elegidos popularmente deben tener preponderancia sobre aquellos otros cuyo poder público no derive de una elección; en forma similar a lo apuntado, el derecho de participación tiene mayor relevancia en los procesos de transición política, y los procesos democráticos no deben realizarse en estados de excepción, en ellos debe imperar la pluralidad ideológica y el debate público y libre; los puestos ejecutivos y legislativos más importantes deben ser objeto de elección; los partidos políticos deben intervenir en el control de los procesos electorales y debe existir un control imparcial de la votación.

III. DERECHO A UN RECURSO EFECTIVO

Tal y como ocurrió cuando se estableció el alcance de los derechos políticos, en la presente sección se procurará delimitar el contenido o proyección del derecho a un recurso efectivo. De esta manera, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 2o., numeral 3, y 14, numeral 1, del Pacto; 8o., numeral 1, y 25 de la Convención, y 14, segundo y cuarto párrafos; 16, primer párrafo; 17, primero a tercer párrafos; 41, segundo párrafo, fracciones I a V; 99, cuarto párrafo, fracciones I a V, y 105, fracción II, de la Constitución Federal, por derecho a un recurso efectivo debe entenderse:

a) Interposición de un recurso cuando se violen derechos o libertades de la persona reconocidos por la Constitución Federal, los tratados internacionales o la ley, si dicha violación es cometida por personas que actúen en ejercicio del poder público;

b) Independencia e imparcialidad de la autoridad competente ya sea judicial, administrativa, legislativa o cualquier otra, y que esté previamente establecida por la ley, la cual decidirá sobre el recurso y será la responsable de llevar a cabo el procedimiento contradictorio;

c) Efectividad del recurso por cuanto que, en su caso, las autoridades competentes cumplirán la resolución favorable que recaiga al mismo cuando aquél se haya estimado fundado;

d) Igualdad en el trato hacia el recurrente por las autoridades competentes para decidir sobre el recurso;

e) Publicidad en el proceso de decisión del recurso y con las debidas garantías (a través de emplazamiento; notificación de la causa del proceso; posibilidad de ofrecer pruebas y que éstas se desahoguen, lo cual incluye el derecho de interrogar a los testigos y hacer comparecer en condiciones de igualdad a sus propios testigos; asistencia a las audiencias; asesoría de un abogado; derecho a un intérprete si fuere necesario; formulación de alegatos, etcétera);

f) Sencillez del recurso y del proceso, el cual deberá ser realizado en forma pronta o dentro de un plazo razonable, desde su interposición hasta su decisión;

g) Gratuidad del proceso y, en general, de la administración de justicia;

h) Fundamentación y motivación de la causa legal del procedimiento y de toda actuación pública,

i) Fundamentación de la decisión del recurso en la letra de la ley, su interpretación o los principios generales del derecho, en caso de falta de aquélla.

Ahora bien, por lo que respecta a las tres últimas disposiciones constitucionales que se citaron líneas arriba y los derechos que de ellas derivan, es necesario destacar que se trata de derechos públicos subjetivos de carácter adjetivo los cuales, en la materia política y especialmente electoral, comprenden:

1) Establecimiento de un sistema de medios de impugnación para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales federales;

2) Definitividad de las distintas etapas de los procesos electorales derivada del sistema de medios de impugnación;

3) Protección de los derechos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación libre y pacífica, en materia política, como efecto del

carácter de garante que se reconoce al sistema de medios de impugnación;

4) No producción de efectos suspensivos sobre la resolución o acto impugnado, en materia electoral, por la mera interposición del medio de impugnación constitucional o legal;

5) Acción de inconstitucionalidad para que se demande la contradicción de una norma de carácter general y la Constitución Federal, sobre cualquier materia, y para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución Federal;

6) Obligación de que, por lo menos 90 días antes de que inicie el proceso electoral en que se vayan aplicar, se promulguen y publiquen las leyes federales y locales, y prohibición de que en ese periodo se hagan modificaciones legales fundamentales;

7) Resolución definitiva e inatacable, por el Tribunal Electoral, de las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos o firmes de las autoridades de las entidades federativas competentes para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan ser determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones siempre que la reparación solicitada, sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales, y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos.

En síntesis, puede decirse 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.

Sin embargo, como se destacó, existen una serie de prescripciones especializadas en materia de derechos políticos (voto activo y pasivo, así

como afiliación libre y pacífica) y actos y resoluciones de las autoridades competentes en materia electoral, tanto federal como local, que serán objeto de análisis en la sección V de este trabajo.

Como se puede apreciar, el derecho a un recurso efectivo prácticamente no se circunscribe a una materia específica, o bien, para la tutela de cierto tipo de derechos, ya que así deriva del hecho de que México no formuló reserva alguna o realizó cierta declaración interpretativa al suscribir el Pacto y la Convención, especialmente las disposiciones citadas en que se establece dicho derecho.¹³ Asimismo, por extensión y como consecuencia de las distintas interpretaciones que se han realizado por el Comité, la Comisión y la Corte, resulta claro que las prescripciones jurídicas aplicables a los procesos penales también deben considerarse vigentes para otros tipos de procedimientos contenciosos, ya sean administrativos o judiciales.¹⁴

Además, siempre que el órgano de decisión del recurso o medio de defensa sea imparcial e independiente con respecto de aquel otro órgano del poder público que presuntamente hubiere violado el derecho materia del proceso, sin que importe la naturaleza de la autoridad competente para resolver el medio de defensa o la rama de gobierno a la que esté adscrita, se puede estimar que se cumple con el compromiso internacional de prever un medio de defensa efectivo ante una autoridad imparcial.

Por otra parte, es preciso destacar que en el derecho constitucional mexicano vigente, adicionalmente a lo subrayado con anterioridad, existe en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, cierta disposición que obliga a la promulgación y publicación de las leyes federales y locales en materia electoral, por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, e impide que las leyes electorales federales y locales sean modificadas en aspectos fundamentales durante dicho proceso. Lo anterior es una previsión jurídica que está dirigida a impedir las reformas legales “coyunturales” y que da cierta certeza a los actores políticos porque les asegura un marco jurídico estable para determinado proceso electoral sin que en forma precisa se pueda ubicar esta prescripción como un derecho sustantivo o procesal, pero que sí es importante destacar.

13 Véase Secretaría de Relaciones Exteriores, *México: relación de tratados en vigor*, México, Themis, 1991, pp. 138 y 139.

14 Véase O'Donnell, Daniel, *op. cit.*, pp. 151-204.

IV. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y PARTICIPATIVA O DIRECTA

Es necesario establecer las diferencias que existen entre democracia representativa y democracia participativa o directa ya que estos conceptos están íntimamente vinculados con los derechos políticos y, sobre todo, la democracia participativa ha tenido un pujante influjo en el sistema democrático nacional.

Por democracia representativa básicamente se hace referencia al sistema electoral, entendido éste como el principio de representación y sus mecanismos técnicos por medio de los cuales los electores expresan su voluntad política en votos y la forma en que éstos, a su vez, se convierten en escaños o poder público. Relacionados con esto, indudablemente, están los principios que definirán la representación política (principio mayoritario o proporcional, o bien su combinación); la subdivisión del territorio nacional (circunscripciones o distritos electorales); la forma de las candidaturas (individuales, por fórmula o listas); el procedimiento de votación propiamente dicho (ya sea que al elector se le permita sufragar en una o más boletas y la forma en que deba hacerlo), y el procedimiento de la asignación de los votos computados, lo que implica el establecimiento de una regla decisoria (mayoría o proporcionalidad, o bien, la combinación de sus principios), la demarcación que servirá de base para la adjudicación de los escaños o puestos de elección popular (distrito, circunscripción regional o nacional, o bien, territorio nacional), el método de cómputo (D'Hondt, cifra repartidora o cociente electoral, ya sea natural, de Droop, imperial, Hare-Niemeyer, etcétera), la barrera o umbral mínimo inicial, entre otros elementos o referentes técnicos.¹⁵

Como se puede apreciar, el concepto de democracia representativa está estrechamente relacionado con lo electoral en forma tal, que igualmente puede denominarse democracia electoral, coincidiendo así con el derecho político de votar y ser votado, en elecciones auténticas, libres y periódicas, por medio del sufragio directo, libre, secreto y universal, así como intransferible y personal. De esta manera, pareciera que difícilmente cuando se habla de elecciones se puede aludir a procedimientos de carácter democrático distintos de los que utilizan el mecanismo de votación; es decir, incluir en el concepto electoral a otras formas de participación

15 Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, UNAM, FCE, 1994, 409 pp.

directa en los procesos de formación de la voluntad estatal o asuntos públicos, implicaría desnaturalizar la acepción de la expresión “electoral”.

Corroborando lo anterior, Giovanni Sartori indica que las elecciones deciden quién habrá de resolver los problemas y que éstas no sirven para solucionarlos, puesto que “las elecciones deciden quién deberá decidir”, por lo que la carga de la razonabilidad no recae en los electores sino en sus representantes. Esto es, el pueblo ejerce el poder en tanto electorado, es decir, en términos de poder electoral.¹⁶ Inclusive, el propio Sartori sentencia que la democracia electoral o representativa es una democracia indirecta en la que el pueblo no gobierna, pero elige representantes que lo gobiernen. Asimismo, es conveniente recordar que el sistema representativo y el mismo sistema de partidos¹⁷ tienen un desgaste natural provocado por el creciente número de iniciativas ciudadanas que no son atendidas por el órgano legislativo y el surgimiento de nuevos movimientos sociales; agravado por el estancamiento o retroceso en el número de afiliados de los partidos políticos y la descomposición de los propios institutos políticos; acendrado por el egoísmo de los partidos políticos, su corrupción y el desencanto hacia los mismos; etcétera.

Por lo que atañe a la democracia participativa o directa, puede señalarse que es una democracia autogobernante que depende en forma crucial del tamaño en que se ejerce. En este tipo de democracia se ubican la consulta popular, el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular, los cuales se pueden situar como subespecies del fenómeno democrático y tienen como rasgo peculiar que, a través de ellas, el pueblo, en forma casuística, decide directamente los problemas sin reunirse. En estos procedimientos no se precisan intermediarios, son una suerte de democracia de individuos aislados, sin interrelación alguna.

Igualmente, no puede desconocerse que estos procedimientos participativos, la mayoría de las veces, no están precedidos de un debate sobre las cuestiones a decidir y, en esta medida, al recordar que la participación es tomar parte personalmente en un asunto, es decir, de manera autoactiva o en automovimiento, pareciera que el concepto democracia participativa es impreciso; además, debe tenerse presente que en las formas de autogobierno está demostrado que la intensidad de la participación es inver-

16 Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia*, trad. Santiago Sánchez González, México, Alianza, 1991, pp. 139-150.

17 Véase García Pelayo, Manuel, *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza, 1986, 217 pp.

samente proporcional a la extensión en que se ejerce, tanto espacial como temporalmente, por lo que pareciera que para hablar de verdadera participación debe ponerse énfasis en los grupos pequeños intensos. Sin desconocer la pertinencia de lo sostenido por Sartori, y que se ha resumido en los párrafos precedentes, al lado de la democracia directa quizá por inercia, se seguirá utilizando la expresión “democracia participativa”.

Aunado a lo expuesto anteriormente, con el mismo Sartori y Hans Peter Schneider,¹⁸ se puede afirmar que los procesos de consulta popular pueden provocar una “emocionalización emotiva de la política”; posiciones maniqueas en las que se conduzca a una situación de decisión de suma cero, excluyente de las minorías, y la polarización del pueblo, en la que prevalezca la tiranía sistemática de las mayorías; en cierta forma pueden provocar el debilitamiento de la democracia representativa; traducirse en una exención de la responsabilidad política del gobierno, los legisladores y sus partidos; establecimiento de gobiernos asambleístas; legitimación de gobiernos autocráticos o totalitarios y de sus decisiones antidemocráticas, y el determinismo de los temas a decidir y de las posibles soluciones, en un sistema generalmente bipolar.

Sin embargo, los mismos autores de referencia advierten que en las formas plebiscitarias o de referéndum su pertinencia deriva del hecho que el pueblo aprenda cómo participar en la adopción de decisiones 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; en suma, que se genere en el ciudadano una condición de “decisor” racional. Estos procesos de democracia participativa resultan convenientes 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 a los órganos legislativos, que a las minorías parlamentarias e inclusive a cierto número de ciudadanos, primordialmente, se les reconozca la facultad de solicitar la realización de consultas popu-

18 *Democracia y Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, pp. 249-272, trads. Angela Collado Ais y Manuel Bonachela Mesa.

lares de la reforma constitucional o legislativa, a fin de que 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.

Concluyendo con esta parte del presente trabajo, se estima necesario advertir que la democracia representativa tiene ciertas ventajas e inconvenientes, como igualmente ocurre al implantar procedimientos propios de la democracia participativa, razones por las cuales es importante contemplar una equilibrada mixtura de los principios y procedimientos que gobiernan esas formas democráticas de gobierno. No se puede desconocer el actual estado y la probable evolución nacional de nuestro sistema representativo y de partidos, y la reciente instauración y previsible progresión de las formas participativas, para generar una mayor corresponsabilidad entre gobernantes y gobernados, así como una creciente legitimación o credibilidad del y en el actuar público. Debe recordarse que ante fenómenos de transición o cuestiones políticas extraordinarias, por cuanto que los sistemas democráticos tradicionales o representativos no sean suficientes para garantizar una plena gobernabilidad, resulta conveniente acudir a formas de gobierno participativas (piénsese en el caso de Chiapas o en los conflictos territoriales o interestatales que ocurrieron entre Campeche y Quintana Roo, así como entre Nuevo León y Tamaulipas, en este último caso con motivo de las aguas de cierta presa).

Además, resulta un tema de actualidad relativo a las formas participativas de gobierno, si se tiene presente el creciente número de entidades federativas que las han adoptado en México (Chihuahua, Distrito Federal, Estado de México, Guerrero, Jalisco, Yucatán y Zacatecas por citar algunos casos) e inclusive si se da cuenta que en ciertos municipios también se han instaurado (Tenango del Aire, en el Estado de México, por ejemplo).

V. CONTROL JUDICIAL EN MÉXICO DE LOS ACTOS, RESOLUCIONES Y LEYES RELATIVOS A PROCEDIMIENTOS DEMOCRÁTICOS REPRESENTATIVOS Y PARTICIPATIVOS

Como consecuencia de la evolución del contencioso electoral de carácter mixto (en tanto que se combinaron los sistemas administrativo, judicial y político)¹⁹ en México, sobre todo en esta última década, se ha

19 Véase Orozco Henríquez, J. Jesús, "Los sistemas de justicia electoral desde una perspectiva comparativa", *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo*, México, Cámara de

implantado un control judicial de la constitucionalidad de leyes en materia electoral que está a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (según se prevé en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal) y un control judicial de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones en materia electoral federal y local, cuya decisión toca al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (artículos 41, párrafo segundo, fracción IV, y 99, párrafo cuarto, fracciones I a IV, de la Constitución Federal), así como un control administrativo, judicial o político, 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 segundo, fracción V, inciso d, de la Constitución Federal). En el caso de este último tipo de control es pertinente destacar que el texto constitucional de referencia no establece ningún principio o característica que deba regir en el sistema de medios de impugnación local, razón por la cual pareciera conveniente precisar que se debe tratar de un control, a cargo de un órgano independiente e imparcial, caso en el cual es natural que se encomiende dicho sistema a un órgano jurisdiccional, e igualmente parece pertinente incluir ciertos principios relativos a lo que se conoce como un debido proceso legal (*due process of law*), lo cual correspondería a lo que se destacó en la sección III de este trabajo.

Como se puede apreciar de lo anterior, los sistemas de control de la legalidad y constitucionalidad de los procedimientos electorales exclusivamente están dirigidos a salvaguardar los derechos humanos de voto activo y pasivo, y el derecho de acceso a los cargos públicos, sin que pueda entenderse que estén incluidos los procedimientos propios de la democracia participativa, como son la iniciativa popular, el plebiscito, el referéndum y la consulta popular, puesto que no caben en el concepto materia electoral.

Si bien es adecuado destacar que tratándose del control de la constitucionalidad de normas generales que se establece a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sí caben estos procedimientos de democracia directa; al propio tiempo, debe tenerse presente que, en la Constitución Federal, no existen principios o lineamientos que deban garanti-

zarse por las Constituciones y leyes de los estados tal y como, en forma contraria a lo subrayado, ocurre para los procedimientos de la democracia representativa o electoral, según se puede corroborar a través de lo dispuesto en los artículos 115, párrafo primero, fracciones I y VIII, y 116, párrafo segundo, fracciones I, II, y IV, de la Constitución Federal, razón por la cual parecen limitados los alcances de ese control judicial de la constitucionalidad.

En esta virtud, resulta pertinente subrayar la necesidad de consagrar constitucionalmente principios, directrices o una serie de reglas técnicas relativas a los procedimientos multicitados de la democracia participativa que deban observarse por las legislaturas de los estados (por ejemplo, podrían indicarse los temas que pueden ser objeto de consulta, quizá por exclusión mediante el señalamiento de aquéllos en que estaría prohibida su realización; asimismo, también es factible precisar los sujetos que estarían legitimados o facultados para proponer la consulta, sus temas y alcances, así como para organizarla y resolver sobre el sentido de la misma; en este mismo sentido podrían apuntarse las demarcaciones territoriales que podrían ser consultadas y los sujetos con derecho a participar en esos procedimientos), como ciertamente ocurre en el caso de la representativa o electoral.

Asimismo, lo anterior se propone sin desconocer que un elevado número de entidades federativas del país, en ejercicio pleno de su autonomía, han establecido la iniciativa popular, el plebiscito y el referéndum indistintamente sin que se precisaran dichas reglas; sin embargo, este último acierto no impide destacar las abismales diferencias que existen entre el tipo de consulta popular que se contemplan entre uno y otro estado; por ejemplo, en el estado de Chihuahua se prevén la iniciativa popular, el referéndum y el plebiscito, y en el Estado de México sólo la iniciativa popular y el referéndum, sin embargo, aún tratándose de la misma institución (referéndum), sigue siendo, por mucho, más amplia y obsequiosa la fórmula que se adopta en aquel estado del norte de la República, mientras que en el Estado de México no existe el plebiscito; atento a lo analizado es patente la importancia de uniformar el contenido y alcances de esos derechos políticos, aun pasando sobre aquellas opiniones que sostienen que lo apuntado podría atentar contra el régimen federal del Estado mexicano, puesto que más bien parece que se estaría fortaleciendo al Estado democrático de derecho.

Ahora bien, en cuanto a la posibilidad de efectuar una interpretación extensiva de la atribución de la Sala Superior del Tribunal Electoral, relativa al control de la constitucionalidad de actos y resoluciones de las autoridades de las entidades federativas competentes para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, siempre que puedan ser determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones, a fin de comprender a los conflictos que se originen durante la organización, desarrollo y resultados de los procesos democráticos participativos, con el propósito de hacer posible el acceso a la administración de justicia sin incurrir en una denegación de justicia, de cualquier manera implicaría desvirtuar el alcance de las expresiones comicios, elecciones y representación.

Por lo que respecta al caso de la competencia del Tribunal Electoral para llevar a cabo el control judicial de la legalidad y constitucionalidad de los actos o resoluciones que violen los derechos políticos electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación, igualmente se estima que difícilmente podría ser objeto de una interpretación *favorabilia sunt amplianda* o *in melius*, por las salas de dicho tribunal porque, según se expuso en el apartado correspondiente de este trabajo, los procedimientos de la democracia electoral o representativa no comprenden a los de la democracia participativa o directa.²⁰

Sin perjuicio de lo anterior cabe decir que la actual redacción del artículo 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Federal, sí posibilita un control judicial de los actos y resoluciones de la autoridad electoral federal por parte del Tribunal Electoral, si fuera el caso de que, en virtud de una reforma constitucional o legal, inclusive, a las actuales autoridades electorales federales se les reconocieran atribuciones en materia de organización de procedimientos de consulta popular, o bien, de implantación o articulación de una iniciativa popular, ya que es residual la facultad que se reconoce a dicho órgano jurisdiccional y aquella atribución está vinculada con la calidad específica de la autoridad responsable, con independencia de la naturaleza electoral o no de su actuación.

20 Contrariamente a lo sostenido sobre las distintas acepciones de los términos democracia directa y representativa, en la Ley Orgánica Reguladora de las Distintas Modalidades de Referéndum de 1980, vigente en España, se emplean expresiones técnicas y mecanismos que tradicionalmente corresponden a los de una elección, como puede apreciarse en los artículos 11 a 19 e, inclusive los órganos contencioso-administrativos en la materia electoral también son competentes para conocer de los medios de impugnación que ocurran en este tipo de procedimientos participativos.

Explorando las posibilidades que ofrece el juicio de amparo, desde luego pesa la inercia de la tesis de jurisprudencia 219,²¹ en la que la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que el juicio de amparo es improcedente tratándose de la violación de derechos políticos, porque no son garantías individuales; en este mismo sentido, y quizá antes, en la Ley de Amparo, artículo 73, fracciones VII y VIII, se prevé que el juicio de amparo es improcedente en materia electoral, cuestión que resulta relevante si se acepta que tradicionalmente y en forma poco técnica, se asocian los procedimientos electorales con los directos o participativos, para concluir que es previsible que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se abstengan de conocer de los procedimientos participativos, a través del juicio de amparo.

En este mismo sentido, en materia de acciones de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado:

son normas de carácter general que tienen como contenido la materia electoral ...aquellas que establecen el régimen conforme al cual se logra la selección o nombramiento, a través del voto de los ciudadanos y dentro de un proceso democrático, de las personas que han de fungir como titulares de órganos de poder representativos del pueblo, a nivel federal, estatal, municipal o del Distrito Federal.²²

Criterio que resultaba aplicable cuando la acción de inconstitucionalidad era improcedente en materia electoral, antes de la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996, y que es orientador sobre la procedencia genérica de la acción de inconstitucionalidad en materia de procedimientos participativos y que se ha destacado líneas arriba.

En cuanto a los distintos alcances de la materia electoral que se han sentado atendiendo a las autorizadas voces de Dieter Nohlen, Giovanni Sartori y Hans Peter Schneider, vale decir que se comparten por la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, como se corrobora en la tesis de jurisprudencia que tiene como rubro referéndum. La reforma del artículo 402 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, en el año de 1985, no es inconstitucional por no haberse sujetado a esta

21 *Apéndice 1917-1995 del Semanario Judicial de la Federación*, t. VI, p. 149.

22 Véase la tesis que figura bajo el rubro Materia electoral. Concepto de, para los efectos de la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad, que fue publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. II, diciembre de 1995, p. 237.

forma de participación ciudadana²³ ya que, aunado a lo razonado en el criterio abordado en el párrafo anterior, se dice que “el referéndum y la iniciativa popular, como mecanismos de la participación ciudadana, fueron incorporados al texto de la Constitución en su artículo 73, fracción VI, base segunda” (cuyo contenido fue reformado en 1987).

Antes de establecer las conclusiones de la presente sección, se estima pertinente destacar otros medios de defensa o instrumentos procesales que pueden servir para tutelar derechos políticos, sin desconocer que no son *ad hoc* ni ofrecen suficientes ventajas técnicas que los hagan recomendables para los procedimientos participativos. Por una parte, está el juicio político, el cual sería procedente al atender a la expresión “actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho” (artículo 109, párrafo segundo, fracción I, de la Constitución Federal), y de acuerdo con lo prescrito en el artículo 7o., fracciones I, II, VI y VII, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que quedan comprendidos dentro de tales actos u omisiones los que ataquen a las instituciones democráticas; la forma de gobierno republicano, representativo y federal, o bien, cualquiera que infrinja la Constitución o las leyes federales o por omisión grave cause perjuicios graves a la nación, un estado o la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones. Aunque, resulta adecuado destacar que se trata de un procedimiento sancionatorio, sin efectos correctivos o reparadores, que no tiene por objeto exclusivo la defensa de los derechos políticos del ciudadano. Por otra parte, resulta conveniente apuntar que en este tipo de proceso, a diferencia de lo que ocurre incluso en otros medios de defensa procesal, el ciudadano tiene legitimación para formular la denuncia por escrito ante la Cámara de Diputados.

Por lo que respecta a la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que está prevista en el artículo 97, párrafo tercero, de la Constitución Federal, conforme con lo diferenciado a lo largo de esta ponencia, debe descartarse como un instrumento de defensa de los derechos políticos electorales y por ello no correspondientes a la democracia participativa, ya que en esa disposición constitucional se alude

23 Anexo al Informe rendido por el señor ministro José Vicente Aguinaco Alemán, presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, al terminar el año de 1995, pp. 98 y 99.

a “violación del voto público”, lo cual limita el ámbito material de validez de la norma en cuestión.

Según se ha destacado, es necesario realizar una serie de reformas constitucionales para contemplar ciertos principios o características:

a) Del sistema de medios de impugnación local en materia electoral y de procedimientos participativos, y

b) De los sistemas locales y del Distrito Federal en materia de procedimientos participativos, inclusive, en el ámbito federal.

En virtud de que el Tribunal Electoral es un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación que posee una experiencia amplia en materia de administración de justicia electoral, según se colige del elevado número de asuntos que ha decidido, y está provisto de los recursos humanos y materiales necesarios, se estima conveniente incluir dentro de su competencia el control jurisdiccional de la constitucionalidad de los actos y resoluciones de las autoridades locales en materia de procedimientos participativos, y además el de legalidad, por lo que respecta a las autoridades federales.

VI. LOS PROCEDIMIENTOS PARTICIPATIVOS Y SU CONTROL JUDICIAL EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

En ejercicio de su autonomía o “soberanía”, algunos estados de la República mexicana han contemplado procedimientos participativos, como ocurre en Chihuahua con la iniciativa popular, el plebiscito y el referéndum, así como la revocación de mandato (artículos 21, fracciones I y VI; 27, párrafo cuarto; 36, párrafo tercero; 37, párrafos cuarto y sexto; 39; 46; 64, fracciones V, XII y XXXVII; 68, fracción V; 73; 75; 77, y 93, fracción XVI, de la Constitución Política del Estado de Chihuahua); Estado de México con la iniciativa popular y el referéndum (artículos 14 y 51, fracción V, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México); Guerrero con el referéndum (artículo 25, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero); Jalisco, con la iniciativa popular, el plebiscito y el referéndum (artículos 12, fracción VIII, segundo párrafo; 28, fracción V; 35, fracción VIII; 50, fracción VI, y 70, fracción III, de la Constitución Política del Estado de Jalisco); Yucatán con el plebiscito o consulta popular (artículo 55, fracción XII, de la Constitución Política del Estado de Yucatán), y Zacatecas con la consulta popular o plebiscito (artículos 20, párrafo 8, y 47, fracción

II, de la Constitución Política del Estado de Zacatecas). De los estados destacados únicamente en Chihuahua se prevé la intervención del Tribunal Estatal Electoral en las materias señaladas, como igualmente ocurre en el caso del estado de Jalisco, con el Tribunal Electoral.

En el caso del Distrito Federal, en el Estatuto de Gobierno, se reconoce a los ciudadanos el derecho de presentar iniciativas populares ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; la facultad al jefe de gobierno del Distrito Federal de iniciar procesos plebiscitarios, y la competencia al Tribunal Electoral del Distrito Federal para conocer sobre las impugnaciones en los procesos de plebiscito (artículos 46, fracción IV; 68, y 129, fracción III, así como décimo segundo transitorio, este último del Decreto de reformas publicado el 4 de diciembre de 1997 en el *Diario Oficial de la Federación*).

VII. CONCLUSIONES

Primera. La expresión derechos políticos está articulada por una serie de prerrogativas o derechos públicos subjetivos que no se agotan en el mero voto activo o pasivo, ya que involucran:

- a) El derecho de participar o intervenir en los actos que han sido encomendados por la ciudadanía o pueblo a los órganos del poder público;
- b) El derecho de ocupar cargos públicos o fungir como servidor público;
- c) Las libertades ideológicas y su manifestación o difusión por cualquier medio; gregarias, tanto transitoria como permanente, y de petición, con fines políticos;
- d) La defensa de las instituciones republicanas, y
- e) La prohibición de la extradición de personas perseguidas por causa de sus ideas políticas.

Segunda. Los derechos políticos y especialmente la democracia representativa son condicionantes del resto de los derechos humanos; además, se desprende que las restricciones a los derechos políticos deben ir en función de la preservación del carácter democrático de la sociedad en la medida que afecten al resto de los derechos humanos; en la interpretación y aplicación de los instrumentos protectores de los derechos humanos debe atenderse a los principios que deriven de un sistema democrático de gobierno; las libertades ideológico-políticas de difusión, reunión, asociación, petición e información son condiciones esenciales para el desa-

rollo del resto de los derechos políticos; los derechos políticos no admiten suspensión en caso de situaciones de emergencia o excepción; las instituciones u órganos públicos elegidos popularmente deben tener preponderancia sobre aquellos otros cuyo poder público no derive de una elección; el derecho de participación tiene mayor relevancia en los procesos de transición política y los procesos democráticos no deben realizarse en estados de excepción, en ellos debe imperar la pluralidad ideológica y el debate público y libre; los puestos ejecutivos y legislativos más importantes deben ser objeto de elección; los partidos políticos deben intervenir en el control de los procesos electorales y debe existir un control imparcial de la votación.

Tercera. En 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 y 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, 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.

Cuarta. Siempre que el órgano de decisión del recurso o medio de defensa sea imparcial e independiente con respecto de aquel otro órgano del poder público que presuntamente hubiere violado el derecho materia del proceso, sin que importe la naturaleza de la autoridad competente para resolver el medio de defensa o la rama de gobierno a la que esté adscrita, se puede estimar que se cumple con el compromiso internacional de prever un medio de defensa efectivo ante una autoridad imparcial.

Quinta. La democracia representativa tiene ciertas ventajas e inconvenientes, como igualmente ocurre en la democracia participativa, razones por las cuales es importante contemplar una equilibrada mixtura de los principios y procedimientos que gobiernan esas formas democráticas de gobierno.

Sexta. Es necesario modificar el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Federal para establecer un control estrictamente judicial de la legalidad en materia electoral, e igualmente parece pertinente incluir en dicho

ordenamiento jurídico ciertos principios relativos a lo que se conoce como un debido proceso legal (*due process of law*), o bien, un recurso efectivo.

Séptima. El control de la constitucionalidad de normas generales que se establece a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en materia de procedimientos democráticos participativos es limitado porque, en la Constitución Federal, no existen principios o lineamientos específicos que deban garantizarse por las Constituciones y leyes de los estados. Lo anterior hace necesario consagrar constitucionalmente principios, directrices o una serie de reglas técnicas relativas a los procedimientos multicitados de la democracia participativa que deban observarse por las legislaturas de los estados.

Octava. Los sistemas de control de la legalidad y constitucionalidad de los procedimientos electorales exclusivamente están dirigidos a salvaguardar los derechos humanos de voto activo y pasivo, y el derecho de acceso a los cargos públicos, sin que pueda entenderse que estén incluidos los procedimientos propios de la democracia participativa, puesto que no caben en el concepto de materia electoral.

Novena. Es importante uniformar el contenido y alcances que se otorgan en las entidades federativas a los derechos políticos de la democracia participativa, a efecto de fortalecer el Estado democrático de derecho.

Décima. Técnicamente no es posible realizar una interpretación extensiva de la atribución de la Sala Superior del Tribunal Electoral relativa al control de la constitucionalidad de actos y resoluciones de las autoridades de las entidades federativas competentes para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, siempre que puedan ser determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones, para comprender los conflictos que se originen durante la organización, desarrollo y resultados de los procesos democráticos participativos.

Decimaprimer. A efecto de resolver los conflictos surgidos en los procedimientos participativos, difícilmente las salas del Tribunal Electoral podrían realizar una interpretación *favorabilia sunt amplianda* o *in melius* de su distinta atribución para el control de la legalidad y constitucionalidad de los actos o resoluciones que violen los derechos políticos electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación.

Decimasegunda. La actual redacción del artículo 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Federal sí posibilita un control judicial

de los actos y resoluciones de la autoridad electoral federal por parte del Tribunal Electoral, si fuera el caso de que, en virtud de una reforma constitucional o legal, inclusive, a las actuales autoridades electorales federales se les reconocieran atribuciones en materia de organización de procedimientos de consulta popular, o bien, de implantación o articulación de una iniciativa popular.

Decimatercera. En virtud de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tradicionalmente y en forma poco técnica, asocia los procedimientos electorales con los directos o participativos, es previsible que se abstenga de conocer de los procedimientos participativos, al menos a través del juicio de amparo.

Decimacuarta. Es necesario realizar una serie de reformas constitucionales para contemplar ciertos principios o características:

- a) Del sistema de medios de impugnación local en materia electoral y de procedimientos participativos, y
- b) De los sistemas locales y del Distrito Federal en materia de procedimientos participativos, inclusive, en el ámbito federal.

Decimaquinta. Se estima conveniente incluir, dentro de la competencia del Tribunal Electoral, el control jurisdiccional de la constitucionalidad de los actos y resoluciones de las autoridades locales en materia de procedimientos participativos, y además el de legalidad, por lo que respecta a las autoridades federales.

Decimasexta. El actual estado y la probable evolución nacional de nuestro sistema representativo y de partidos, y la reciente instauración y previsible progresión de las formas participativas, pueden generar una mayor corresponsabilidad entre gobernantes y gobernados, así como una creciente legitimación o credibilidad del y en el actuar público. Ante fenómenos de transición o cuestiones políticas extraordinarias, por cuanto que los sistemas democráticos tradicionales o representativos no sean suficientes para garantizar una plena gobernabilidad, resulta conveniente acudir a formas de gobierno participativas.