

DEMOCRACIA(S) EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

DR. LUIS OCTAVIO VADO GRAJALES*

RESUMEN: la democracia tiene distintas dimensiones, por tanto, para hablar de la misma es necesario entender sus diferentes formas. Incluso en el caso de la Constitución mexicana, no existe un concepto único; así que, para estudiar la democracia nacional, es necesario aprehenderla en su variedad.

PALABRAS CLAVE: democracia, democracia representativa, democracia participativa, democracia deliberativa, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ABSTRACT: democracy has different dimensions, therefore, in order to talk about it, it is necessary to understand its different forms. Even in the case of the Mexican Constitution, there is no single concept; so, to study about national democracy, it is necessary to apprehend it in its variety.

KEYWORDS: democracy, representative democracy, participatory democracy, deliberative democracy, Mexican Constitution.

SUMARIO: INTRODUCCIÓN. I. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA. II. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA. III. DEMOCRACIA DELIBERATIVA. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es mostrar algunos de los conceptos de democracia que encontramos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹, a fin de demostrar que no existe una idea única acerca de la manera en la que la ciudadanía participa en la toma de decisiones políticas, y que cada una de estas visiones se articula en diversos mecanismos

Los tipos que se abordarán serán los relativos a las dimensiones representativa, participativa y deliberativa. Desde luego admito que es posible que se encuentren otras nociones de la democracia en la Constitución, que podrán abordarse en trabajos futuros.

La utilidad de este texto radica en brindar elementos para un estudio completo de la dimensión democrática constitucional en nuestro país², lo que puede tener incluso aplicaciones prácticas respecto de la revisión, así como el diseño de los instrumentos electorales y de participación

* Doctor en Derecho. Profesor investigador de la Escuela Judicial Electoral.

1 En lo siguiente, "Constitución".

2 Vid. Máiz, Ramón. "Modelos Normativos de Democracia" en *Revista Mexicana de Sociología*. Número 66. México. Universidad Nacional Autónoma de México. 2004.

En el debate tanto público como académico, se suele utilizar la referencia a la democracia como un adjetivo que califica positivamente un acto o procedimiento. Así, se afirma que “la declaración de tal diputado revela su talante democrático”; o “la falta de acuerdos en el Legislativo es una prueba de la debilidad de nuestra democracia.

Este uso emotivo del término no es extraño y revela el aprecio social por esta forma de organización política, con un apoyo del 49% en América Latina³ Ahora bien, esta connotación positiva oculta que existen diversas formas de entender lo que es la democracia, así como su manifestación en distintos contextos.

Podría afirmarse que la mayoría de las personas nos asumimos demócratas, pero que lo entendemos de maneras diversas.

No existe una definición generalmente aceptada de nuestro objeto de estudio. La formulación más conocida fue dada por Abraham Lincoln en la “Oración de Gettysburg”, en la que afirmó que “la democracia es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”.

Esta frase resonante debe entenderse en su contexto. Fue pronunciada frente a una multitud en el acto consagratorio de un cementerio, en el que se enterrarían a soldados confederados y unionistas fallecidos en la misma batalla. Reconociendo además el arte oratorio de Lincoln, se trata de una frase retórica construida para provocar un efecto positivo en el auditorio, mediante el uso de la técnica de la repetición de la palabra “pueblo”⁴.

Esta conocida referencia a la democracia suele tomarse como una definición, a pesar de que no fue pensada como tal y de que, por tanto, presenta severas deficiencias; no precisa ni el género próximo ni la diferencia específica, y la vaguedad del término pueblo es evidente.

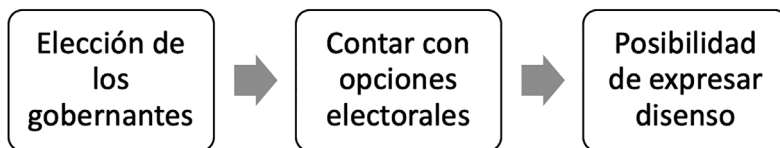
Sin embargo, dado lo extendido del conocimiento de esta frase, constituye un punto de partida para asumir que, en un sentido general, se admite que la democracia implica la participación del pueblo o la ciudadanía en la toma de decisiones políticas.

Esta participación puede ser estructurada o no, por ejemplo, una manifestación de protestantes contra una obra pública ejercita una forma de presión popular que pretende tener un efecto en la decisión gubernativa. Pero por su propia naturaleza es un ejercicio no estructurado aunque no por eso menos democrático.

3 Vid. Corporación Latinobarómetro. “Informe 2021” en <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp> (2 de agosto de 2023)

4 Esta técnica es común entre quienes se dedican a la oratoria. Por ejemplo, Winston Churchill, al referirse a los aviadores británicos que combatieron en la Batalla de Londres utilizó la misma figura al afirmar: “Nunca tantos le debieron tanto a tan pocos”.

En todo caso, los elementos mínimos para considerar que *algo* es democracia serían los siguientes⁵:



Elaboración propia

I. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

El artículo 35 constitucional señala:

Son derechos de la ciudadanía: I.—Votar en las elecciones populares;

A su vez, el numeral 36 del mismo cuerpo normativo establece:

Artículo 36.—Son obligaciones del ciudadano de la República:

(...)

III.—Votar en las elecciones,

La esencia de la democracia representativa es, justamente, la elección de personas que tomarán las decisiones políticas en nombre de la ciudadanía. De esta manera, se descarga de la mayoría de las personas la labor de gobierno, que será desarrollada por un cuerpo o clase profesional; desde luego su desarrollo histórico abarca desde el nacimiento del contrato de representación o mandato en el Derecho Romano, hasta la actualidad⁶.

Ahora bien, estas personas que decidirán las cuestiones políticas lo hacen no en nombre o interés propio o no deben en hacerlo así, sino con base en el interés de la comunidad. Esto porque la ciudadanía se obliga por los actos que esta clase realiza. Ahí está la idea de la representación.

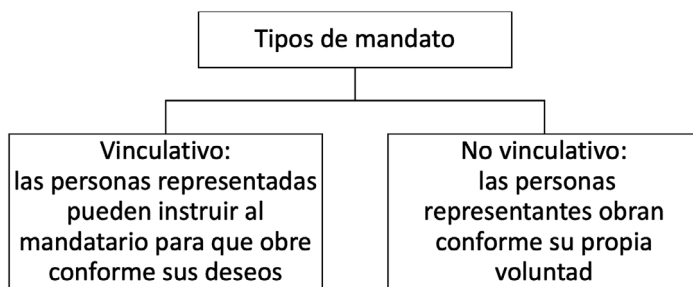
Esta puede no ser democrática. De hecho, como se sabe, no es una figura propiamente política, sino que proviene del derecho privado, ya que permite a una persona obrar en nombre de otra para la celebración de actos tan variados como puede ser un contrato de compraventa o un matrimonio.

⁵ Sartori, Giovanni. *¿Qué es la democracia?* México. Nueva Imagen. 1997.

⁶ Cabo de la Vega, Antonio de. *El derecho electoral en el marco teórico y jurídico de la representación*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. 1994.

Lo que la vuelve democrática es que esta representación se otorga por una pluralidad de votos, de esta forma es posible admitir que toda la ciudadanía se obliga por lo decidido a través de sus representantes.

¿El representante está atado a los deseos de los representados? Depende del modelo de mandato:



Elaboración propia.

La realidad es que, en las democracias modernas, la única forma posible de mandato es el no vinculativo. La pluralidad de asuntos que deben resolverse en política hace impráctico que la ciudadanía esté constantemente deliberando o tomando decisiones a consulta de los representantes; lo que de todos modos no libra a éstos de presiones partidistas o peticiones ciudadanas⁷.

Desde luego no es suficiente que se verifiquen elecciones, sino que estas deben ser propias de una democracia mínima o electoralista, entendida como “un arreglo político en el que el pueblo selecciona a sus gobernantes a través de elecciones, y tiene una posibilidad razonable de remover a quienes se encuentran en el ejercicio del cargo, si ya no le gustan”⁸

Por tanto, para que exista democracia representativa se requiere, en términos de nuestro artículo 41 constitucional, que las elecciones sean libres, auténticas y periódicas. Ya la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación lo ha precisado en la siguiente tesis:

ELECCIONES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE SE DEBEN OBSERVAR PARA QUE CUALQUIER TIPO DE ELECCIÓN SEA CONSIDERADA VÁLIDA.- Los artículos 39, 41, 99 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagran los principios que toda elección debe contener para que se pueda considerar como válida. En el artículo 39

7 Fairlie, J. A. The Nature of Political Representation, II. *The American Political Science Review*. Número 34(3). Estados Unidos. Universidad de Cambridge. 1940.

8 Przeworski, Adam. *Crises of Democracy*. Estados Unidos. Cambridge University Press. 2019. p. 5.

se establece, en lo que importa, que el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno; el artículo 41, párrafo segundo, establece que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y **periódicas**; en el artículo 99 se señala que todos los actos y resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios podrán ser impugnados ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; por su parte, el artículo 116 establece, en lo que importa, que las constituciones y leyes de los estados garantizarán que las elecciones de los gobernadores de los estados se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, y que serán principios rectores de las autoridades estatales electorales, los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia. De las disposiciones referidas se puede desprender cuáles son los elementos fundamentales de una elección democrática, cuyo cumplimiento debe ser imprescindible para que una elección se considere producto del ejercicio popular de la soberanía, dentro del sistema jurídico-político construido en la Carta Magna y en las leyes electorales estatales, que están inclusive elevadas a rango constitucional, y son imperativos, de orden público, de obediencia inexcusable y no son renunciables. Dichos principios son, entre otros, las elecciones libres, auténticas y **periódicas**; el sufragio universal, libre, secreto y directo; que en el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales prevalezca el principio de equidad; 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, el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales. La observancia de estos principios en un proceso electoral se traducirá en el cumplimiento de los preceptos constitucionales antes mencionados⁹.

Ahora bien, la democracia representativa presenta rasgos degenerativos, o defectos, entre los que destaco los siguientes¹⁰:

Rasgos degenerativos de la democracia representativa	Tendencia a que la discusión política sea monopolizada por los partidos
	Falta de auténtica representatividad de la diversidad de las sociedades plurales en el sistema de partidos
	Desvinculación de la clase política respecto de la ciudadanía (en cuanto a su formación y socialización
	Cabildeo y financiamiento político que favorece a los intereses comerciales

Elaboración propia

9 Justicia Electoral. *Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*. Suplemento 5. Año 2002, pp. 63 y 64.

10 Basado en Saénz, Eva; y Garrido, Carlos. *La funcionalidad del referéndum en la democracia representativa*. España. Tirant lo Blanch. 2017, y Mounk, Yascha. *The People vs. Democracy. Why our freedom is in danger & how o save it*. Estados Unidos. Harvard University Press. 2018.

II. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Los artículos 35 y 36 ya citados señalan:

- El derecho a votar en las consultas populares y revocación de mandato, y
- La obligación de votar en tales consultas y revocaciones.

En estas figuras, existe una apelación al cuerpo electoral para que, de forma inmediata, tome una decisión política, que puede ser lo mismo una cuestión formalmente legal, una política o una obra pública.

Un elemento distintivo de esta forma o tipo de la democracia es que la decisión política es tomada por el cuerpo electoral. No es que elija a quien la tome (democracia representativa) o que participe en la resolución acercando opiniones o información (democracia deliberativa)

Ahora bien, ¿la democracia participativa es meramente la democracia directa? Me parece que no, si atendemos a las siguientes razones:

- La democracia directa implicaba la ausencia de cualquier forma de representación
- La democracia directa exigía la sujeción de cualquier asunto a la decisión ciudadana

Las sociedades democráticas modernas tienen, en todos los casos, un componente representativo. Por diversas situaciones tales como la complejidad de las sociedades modernas y el alto número de ciudadanas y ciudadanos, no es posible volver a un modelo de democracia directa, así, la forma en que la ciudadanía puede limitar el poder de la representación política se encuentra en el hecho de que ciertos temas puedan ser resueltos por la ciudadanía.

Esto presenta varios problemas, el primero es acerca de qué temas pueden ser sujetos de una decisión; el segundo radica en preguntarnos quién decide si el asunto se somete a consulta; el tercero se refiere al procedimiento de la consulta; y el cuarto en cuanto a los efectos, si son obligatorios o no.

En cuanto al primer punto, afirmo que cada legislación nacional o local delimita lo que puede consultarse y lo que no, tal como sucede en el caso mexicano por referencia al artículo 35 constitucional, de lo que se desprende la imposibilidad de realizar consultas populares en los siguientes casos:

1. Restricción de derechos humanos
2. La naturaleza de la república mexicana como representativa, democrática, laica y federal
3. Permanencia del funcionariado público en sus cargos

4. Materia electoral
5. Sistema financiero
6. Ingreso, gastos y presupuesto de egresos federal
7. Obras de infraestructura en ejecución
8. Seguridad nacional y fuerzas armadas

La consulta popular es un mecanismo de democracia participativa en virtud del cual la ciudadanía puede aceptar o rechazar una medida legislativa, política o de administración pública.

Una definición de consulta popular es la siguiente: “La consulta popular constituye una expresión de democracia directa que permite a los ciudadanos confirmar o rechazar determinadas decisiones —por ejemplo, una reforma constitucional— de sus representantes o gobernantes”¹¹

Por su parte, la distinción entre plebiscito y referéndum no es clara. En un sentido amplio, la segunda figura se define como un procedimiento por el cual el electorado vota de forma directa respecto de asuntos políticos, legales o constitucionales¹²; sin embargo, la distinción entre ambas figuras es de origen histórico¹³.

Lo que une al plebiscito y al referéndum es la apelación a la voluntad popular, el sometimiento de una decisión de estado o de gobierno, al voto de la ciudadanía.

El género próximo es el voto ciudadano, la diferencia específica radica en la naturaleza de las decisiones sometidas al cuerpo electoral¹⁴. En todo caso, por referencia a México, ambas figuras se funden en la consulta popular.

El plebiscito nació en Roma, en el año 494 a. C., como una asamblea para los plebeyos, exclusivamente, se dividía conforme un criterio geográfico y no de riqueza, como las asambleas por centurias. A partir del año 287 a. C., las decisiones tomadas en plebiscito adquirieron la fuerza de una ley, y obligaron por tanto a todos los ciudadanos romanos¹⁵.

11 Asociación de Academias de la Lengua Española. “Consulta popular” en *Diccionario panhispánico del español jurídico* en <https://dpej.rae.es/> (3 de agosto de 2023)

12 International Institute for Democracy and Electoral Assistance. *Direct Democracy: The International IDEA Handbook* en: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/direct-democracy-the-international-idea-handbook.pdf> (3 de agosto de 2023)

13 Valadés, Diego. “Referéndum constitucional”, *Hechos y Derechos*. Número 23. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 2014.

14 Escobar Aubert, Luis. “La consulta popular en México”. *Revista de la Facultad de Derecho de México*. Tomo LXIV. Número 262. Facultad de Derecho de la UNAM. 2017, pp. 188-189.

15 Vid. Beard, Mary. *SPQR. Una historia de la antigua Roma*. México. Crítica. 2016, pp. 154-155.

Estas figuras tuvieron aplicación en Suiza ya en 1420, en Francia en 1552 y también fue usada, en el mismo país, por Luis Bonaparte, en 1851, para modificar la forma de gobierno de república a imperio, y convertirse en Napoleón III¹⁶, por su parte, en Estados Unidos de América, en el ámbito local, se realizan referéndums, incluso desde antes de su independencia, para aprobar reformas a sus constituciones locales, o para expedir nuevas, con excepción de Delaware¹⁷.

En el mundo occidental, destaca el uso de la consulta popular en Francia para definir su estructura estatal, posteriormente a la Segunda Guerra Mundial. Un primer ejercicio se realizó en 1946, por referencia a una nueva Constitución; uno más, con el mismo fin, en 1958; en 1961 se realizó uno para definir la independencia de Argelia; a su vez, se ejecutó otro en 1962 para modificar la Constitución, así como otro más en 1969 acerca del Senado y las regiones, mismo que fue el prolegómeno de la caída del régimen de De Gaulle, el personaje principal en los ejercicios reseñados¹⁸.

En el Reino Unido se realizó un referéndum para determinar o no la continuidad del mismo en la Unión Europea, consulta ejecutada en junio de 2016, y que dejó un resultado muy cerrado, con un 51.9% de votos a favor de la salida, y un 48.1% por la permanencia¹⁹. En el mismo reino, ya en septiembre de 2014, se realizó un referéndum acerca de la permanencia de Escocia en el Reino Unido; la negativa a salir de dicha unión tuvo el 55% de los votos, y la afirmativa a hacerlo llegó al 45%²⁰.

Respecto a las buenas prácticas, la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho, conocida como Comisión de Venecia, cuenta con un “Código de buenas prácticas para referendos”.

Estas figuras se pueden clasificar de la siguiente forma:

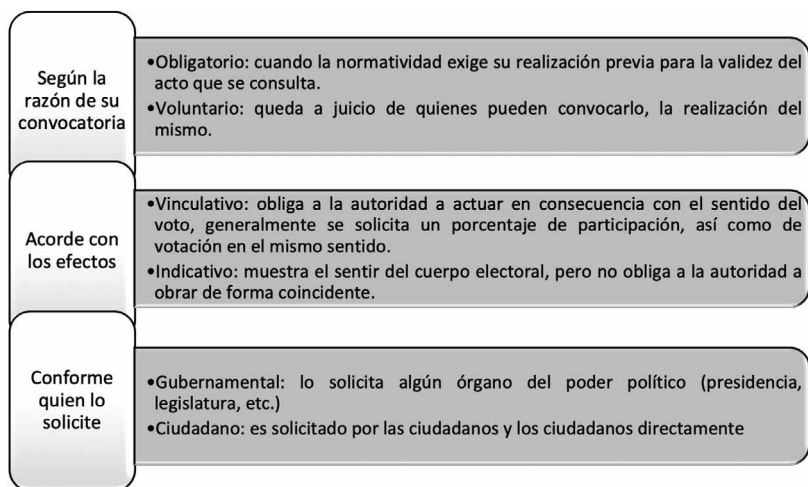
16 Prud'homme, Jean-Francois. *Consulta popular y democracia directa*. México. Instituto Nacional Electoral. 2016.

17 Tarr, G. Alan. *Understanding State Constitutions*, Estados Unidos. Princeton University Press. 1998.

18 Pérez Sola, Nicolás. “Breve análisis de las experiencias de referéndum en la V República francesa”. *Revista de Estudios Políticos*. Número 78. Madrid. 1992

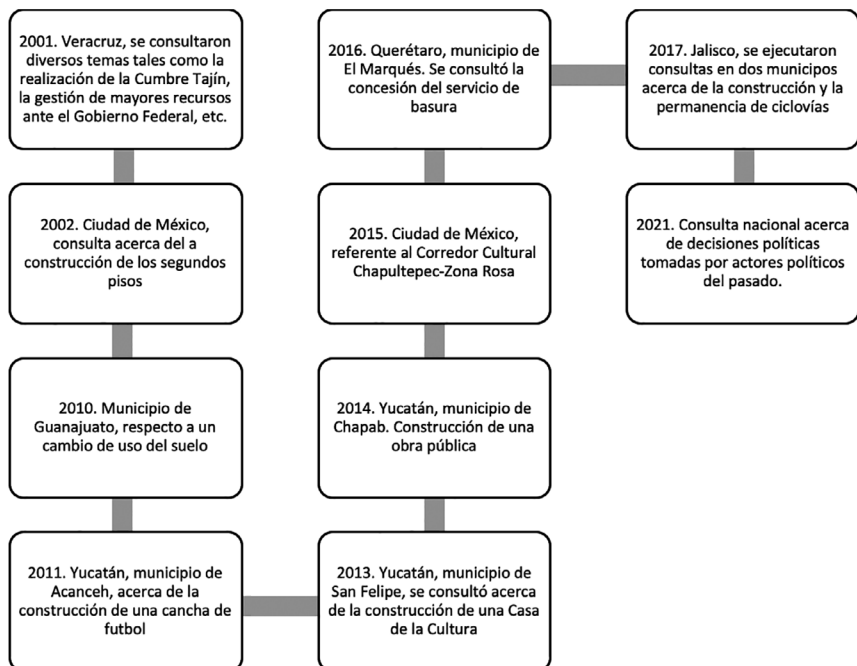
19 British Broadcasting Corporation. *El Brexit gana el referendo: Reino Unido elige salir de la Unión Europea. ¿Qué pasa ahora?* En <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-36614807> (3 de agosto de 2023)

20 British Broadcasting Corporation. *Minuto a minuto: Escocia dice “No” a la independencia de Reino Unido*. En https://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/09/140917_vivo_escocia_decide_referendo_independencia_voto. (3 de agosto de 2023)



Elaboración propia

Es interesante preguntarnos acerca de si en nuestro país se han presentado ejercicios de este tipo; esto es, si más allá de la previsión normativa, en la realidad han sucedido. Aquí presento un breve recuento de algunos de tales ejercicios en el siglo actual:



Elaboración propia con información de los organismos públicos locales electorales de las entidades citadas, así como del INE

Como ejemplo de la difusión que se ha realizado en estos ejercicios, se presenta la siguiente imagen, propia del plebiscito realizado en el municipio de El Marqués:

IEEQ 20 años
Instituto Electoral del Estado de Querétaro
Generando confianza ciudadana

CONSULTA CIUDADANA

PLEBISCITO EL MARQUÉS

¿ESTÁ USTED DE ACUERDO EN QUE SE CONCESE EL SERVICIO PÚBLICO DE LIMPIA, RECOLECCIÓN, TRASLADO, TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN FINAL DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS EN EL MUNICIPIO DE EL MARQUÉS, QUERÉTARO?

ARGUMENTOS

A FAVOR

- EL SERVICIO QUE PRESTA EL MUNICIPIO ES DEFICIENTE Y NO SE CUMPLE CON EL HORARIO DE RECOLECCIÓN.
- NO SE DESPEDIRÍA A LOS EMPLEADOS DEL MUNICIPIO QUE PRESTAN EL SERVICIO.
- LA EMPRESA CONCESIONARIA SE ENCARGARÍA DE INVERTIR EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO Y EL DINERO DEL MUNICIPIO SE PODRÍA DESTINAR EN OTROS SERVICIOS.

EN CONTRA

- EL SERVICIO QUE PRESTA EL MUNICIPIO ES EFICIENTE.
- LOS EMPLEADOS DEL MUNICIPIO QUE PRESTAN EL SERVICIO PERDERÍAN SU TRABAJO, GENERANDO CONFLICTOS LABORALES.
- PRESTAR EL SERVICIO ES ATRIBUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO Y ÉSTE CUENTA CON LOS RECURSOS Y MEDIOS SUFICIENTES PARA OTORGARLO.

PLEBISCITO
CONSULTA CIUDADANA PARA APROBAR O RECHAZAR ACTOS, PROPUESTAS O DECISIONES DE AUTORIDADES ESTATALES, PARAESTATALES O MUNICIPALES, QUE SE CONSIDEREN TRASCENDENTES PARA LA VIDA PÚBLICA DEL ESTADO O MUNICIPIO.

CONCESIÓN
ACCIÓN DE OTORGAR EL DERECHO DE EXPLOTACIÓN, POR UN PERÍODO DETERMINADO, DE BIENES Y SERVICIOS POR PARTE DE UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA O EMPRESA.

16 OCTUBRE 2016
#TUOPINIÓNDICEDE

UBICA DÓNDE VOTAR Y CONOCE MÁS SOBRE ESTA CONSULTA EN:
www.ieeq.mx

Twitter Facebook YouTube

Fuente: Memoria consulta ciudadana plebiscito El Marqués, sobre el servicio público de limpia y manejo de residuos sólidos, Instituto Electoral del Estado de Querétaro²¹

21 Visible en <https://ieeq.mx/contenido/ieeq/informes/pciudadana/informeplebiscito2016.pdf>

Del cuadro presentado se desprende que, en la realidad, estos mecanismos han sido ejecutados en nuestro país, con especial relevancia en lo local. Por tanto, la democracia participativa en nuestro país es una realidad, desde luego, sin prejuzgar acerca de la profundidad o amplitud de la participación.

El aspecto operativo tanto del plebiscito como del referéndum, y desde luego de la consulta popular, presenta pocas diferencias. Esto es, se realizan mediante sufragios que la ciudadanía puede ejecutar de forma física o electrónica, según lo prevea la legislación aplicable.

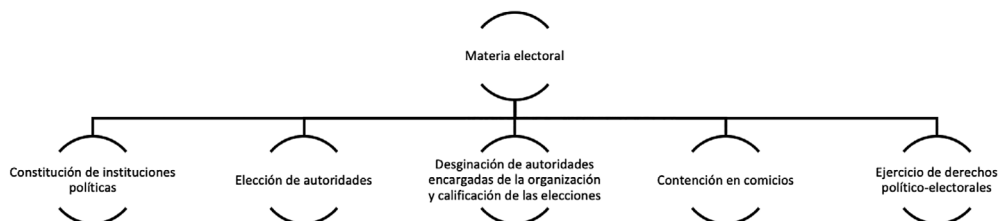
Ahora bien, ¿estos mecanismos son “materia electoral”? la respuesta dependerá del contenido que otorguemos a tal concepto; si consideramos que lo comicial se refiere únicamente a la selección de representantes por conducto del voto público, no lo será. Pero si entendemos la materia electoral en un sentido más amplio, como la toma de decisiones en políticas públicas o legislativas, así como la designación de representantes, por medio del voto ciudadano, entonces en efecto las consultas populares son materia electoral.

El tribunal pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido:

MATERIA ELECTORAL. DEFINICIÓN DE ÉSTA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. Para determinar cuándo la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene competencia para resolver una controversia por no inscribirse ésta en la “materia electoral” excluida por la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe evitarse la automática traslación de las definiciones de lo electoral desarrolladas en otras sedes procesales y aplicar sucesivamente los siguientes criterios: 1) es necesario cerciorarse que en la demanda no se impugnen “leyes electorales” —normas generales en materia electoral—, porque la única vía para analizar su constitucionalidad es la acción de inconstitucionalidad; 2) debe comprobarse que no se combaten actos y resoluciones cuyo conocimiento es competencia de las autoridades de justicia electoral, esto es, que no sean actos en materia electoral directa, relacionada con los procesos relativos al sufragio ciudadano; 3) debe satisfacerse el resto de las condiciones que la Constitución y la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II de su artículo 105 establecen para que se surta la competencia del Máximo Tribunal del país —en particular, que se trate de conflictos entre los poderes públicos conforme a los incisos a) al k) de la fracción I del artículo 105 constitucional—. Así, la extensión de la “materia electoral” en sede de controversia constitucional, una vez considerados los elementos constitucionalmente relevantes, se sitúa en un punto intermedio entre la definición amplia que rige en las acciones de inconstitucionalidad, y la estricta aplicable en el juicio de amparo, resultando especialmente relevante la distinción entre la materia electoral “directa” y la “indirecta”, siendo aquélla la asociada con el conjunto de reglas y procedimientos relacionados con la integración de los poderes públicos mediante el voto ciudadano, regidos por una normativa especializada, e impugnables en un contexto institucional también especializado; por la segunda —indirecta—, debe entenderse la relacionada con los mecanismos de nombramiento e integración de órganos mediante decisiones de otros poderes

públicos los cuales, por regla general, involucran a sujetos muy distintos a los que se enfrentan en los litigios técnicamente electorales²².

De aquí se desprende que son materia electoral los asuntos siguientes:



Elaboración propia

Existe un criterio de los tribunales colegiados, que señala:

INTERÉS JURÍDICO EN EL AMPARO. NO SE ACTUALIZA SU FALTA COMO CAUSA MANIFIESTA E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA PARA DESECHAR LA DEMANDA RESPECTIVA, SI EL ACTO RECLAMADO CONSISTE EN UN DECRETO POR EL QUE SE AUTORIZA AL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA A CONTRATAR EMPRÉSTITOS PARA SER DESTINADOS AL REFINANCIAMIENTO DE LA DEUDA PÚBLICA ESTATAL Y EL QUEJOSO AFIRMA TENER EL DERECHO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 2o. DE LA CONSTITUCIÓN LOCAL PARA INTERVENIR DIRECTAMENTE EN LAS DECISIONES DEL GOBERNADO Y DEL CONGRESO DE LA ENTIDAD A TRAVÉS DEL PLEBISCITO Y EL REFERENDO. El artículo 145 de la Ley de Amparo prevé que el Juez de Distrito debe examinar el escrito de demanda y si encuentra una causa manifiesta e indudable de improcedencia, lo desechará de plano, entendiéndose por la primera, la que se advierta en forma clara, patente y evidente, y por la segunda, que exista certeza y plena convicción de que el motivo de improcedencia es real y operante; esto es, que aun en el supuesto de admitirse la demanda y sustanciarse el procedimiento, no sería posible arribar a una convicción diversa. En estas condiciones, si el acto reclamado consiste en un decreto, como el número 536 que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del diverso número 534, publicado en el Periódico Oficial local el 29 de septiembre de 2011, por el que se autoriza al Estado de Coahuila de Zaragoza a contratar empréstitos para ser destinados al refinanciamiento de la deuda pública estatal, y el quejoso afirma tener el derecho establecido en el artículo 2o., fracción I, de la Constitución Local para intervenir directamente en las decisiones del gobernado y del Congreso de la entidad a través del plebiscito y el referendo, no se actualiza la falta de interés jurídico como causa manifiesta e indudable de improcedencia que amerite el desechamiento de la demanda, pues en ese caso se dejaría al promovente de la acción constitucional en estado de indefensión, privándolo de la oportunidad de allegar pruebas

22 *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. México. Tomo XXVI. Diciembre de 2007. p. 1280.

al juicio que justificaran ese interés que, en tanto género, comprende el derecho subjetivo y el interés legítimo, como requisito de procedibilidad. Lo anterior es así, porque si además de lo establecido en el citado artículo 2o., el ciudadano cuenta con la facultad de acudir a los tribunales federales para reclamar la afectación de sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, mediante un instrumento efectivo (juicio de amparo), que sirve para obtener la protección judicial contra actos violatorios de sus derechos, resulta que al no permitirle participar por medio de las mencionadas herramientas con las que el Estado lo dotó, ese proceder constituye una afectación que amerita que el Tribunal Colegiado que conozca de la revisión a esa decisión supla la queja deficiente en términos de la fracción VI del artículo 76 Bis de la Ley de Amparo y ordene la admisión de la demanda de garantías.²³

Este criterio presenta los siguientes elementos:

- No se refiere al fondo, sino al procedimiento
- La idea central es evitar la indefensión
- La parte quejosa puede acreditar la existencia de un interés jurídico.

Estimo que el criterio se equivoca de enfoque, dado que la cuestión no radica en un tema de falta de interés jurídico, sino de idoneidad del proceso elegido. Desde el punto de vista de los presupuestos procesales, se trata de una cuestión de incompetencia e improcedencia de la vía, no de falta de personalidad o de legitimación en la causa.

Debe considerarse la temporalidad de estos criterios. Desde su emisión, han surgido otros asuntos que hoy consideramos materia electoral, tales como la violencia política en razón del género, cuando se ejerce contra personas electas popularmente; así como la democracia participativa.

La materia electoral, entonces, afirmo que no sólo tiene que ver con la democracia representativa, sino también con la participativa y, desde luego, la deliberativa.

Si el amparo no es el medio de impugnación que pueda promoverse contra los actos de una consulta popular, ya que se trata de materia electoral, entonces por derivación podemos considerar que el sistema impugnativo correspondiente es el electoral, tanto en lo local como en lo federal, dependiendo la naturaleza de la consulta.

Esto ha sido reconocido por la Sala Superior del TEPJF en la jurisprudencia 40/2010, de rubro **REFERÉNDUM Y PLEBISCITO. LOS ACTOS RELACIONADOS SON IMPUGNABLES MEDIANTE EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO**. La razón de la misma es que, si el juicio en cita tutela el derecho al voto, y si consideramos que la participa-

23 *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. México. Libro X, Julio de 2012. Tomo 3. p. 1624.

ción en las consultas populares se da mediante dicha figura, entonces cabe dentro del mato protector de la justicia electoral²⁴.

Ahora bien, los principios constitucionales de la materia electoral y del voto, ¿aplican en las consultas populares?, la Sala Superior del TEPJF se pronunció sobre el punto en la sentencia del SUP-JDC-5225/2015, del que derivó la tesis XLIX/2016, que se transcribe:

MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA. EN SU DISEÑO DEBEN OBSERVARSE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO HUMANO DE VOTAR.

La inclusión de la iniciativa ciudadana y consulta popular en el artículo 35, fracciones VII y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, implica el reconocimiento de los mecanismos de democracia directa, como vías para el ejercicio del derecho humano de votar, lo cual es acorde a lo establecido en los artículos 23, apartado 1, inciso a), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 25, párrafo primero, inciso a), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que prevén el derecho de participación política de manera directa o mediante representantes libremente elegidos. En ese contexto, el elemento definitorio de estos mecanismos consiste en someter de forma directa a la ciudadanía, un tema trascendente, que puede ser una norma de carácter general, un acto de gobierno o hasta la revocación de mandato de un representante electo democráticamente. Por ello, toda vez que se trata del ejercicio del derecho humano de sufragio activo, en su desarrollo legislativo, se deben observar tanto los principios del voto, universal, libre, secreto y directo, como las demás garantías constitucionales y convencionales establecidas para su ejercicio, entre las que destacan la organización del proceso por un órgano que desarrolle sus funciones bajo los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad; así como un sistema de medios de impugnación para garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos que conforman el proceso.²⁵

Esta tesis precisa que los principios de la materia electoral aplican a las consultas populares, dado que se vinculan al derecho político-electoral del voto. La trascendencia de este criterio radica en el impacto que tiene en el diseño legislativo de las consultas, así como en el desarrollo reglamentario que realicen los institutos electorales, y en la ejecución de las mismas.

Establece, además, una guía para la judicatura local, en cuanto a que los litigios sobre consultas populares deberán ser resueltos tomando en cuenta los principios que la propia tesis señala. Si las consultas son materialmente electorales, y en las mismas la participación se manifiesta en el sufragio, puede considerarse entonces que también

24 *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Año 3. Número 7. 2010, pp. 42 a 44.

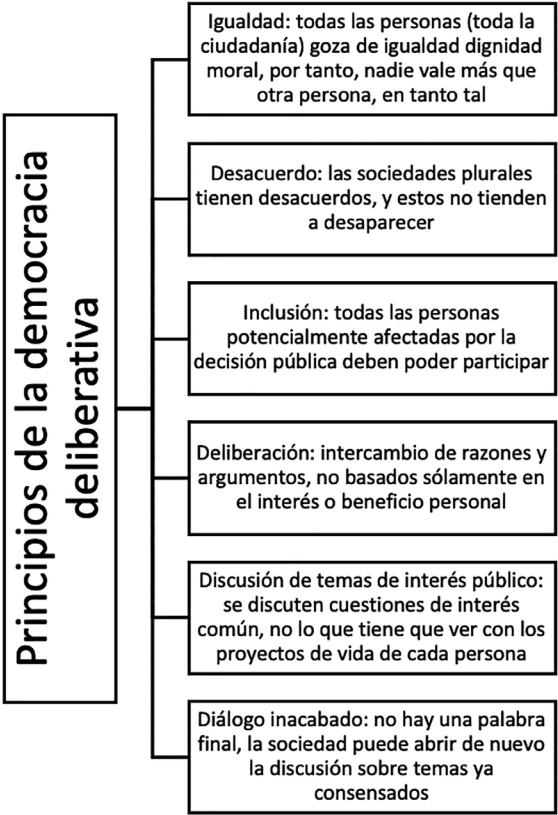
25 *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, pp. 96 y 97.

aplican los principios constitucionales del voto, esto es, los de libertad, secrecía, directo, personal e intransferible; así como los de las elecciones, que deben ser libres y auténticas.

III. DEMOCRACIA DELIBERATIVA

La democracia deliberativa busca un procedimiento de toma de decisiones públicas mediante la discusión colectiva. A diferencia de la democracia participativa, en los ejercicios deliberativos no se trata de que la ciudadanía tome de manera inmediata la decisión, sino de que aporte sus reflexiones, opiniones o información.

Por tanto la democracia deliberativa implica, esencialmente, un ejercicio dialógico conforme los siguientes principios:

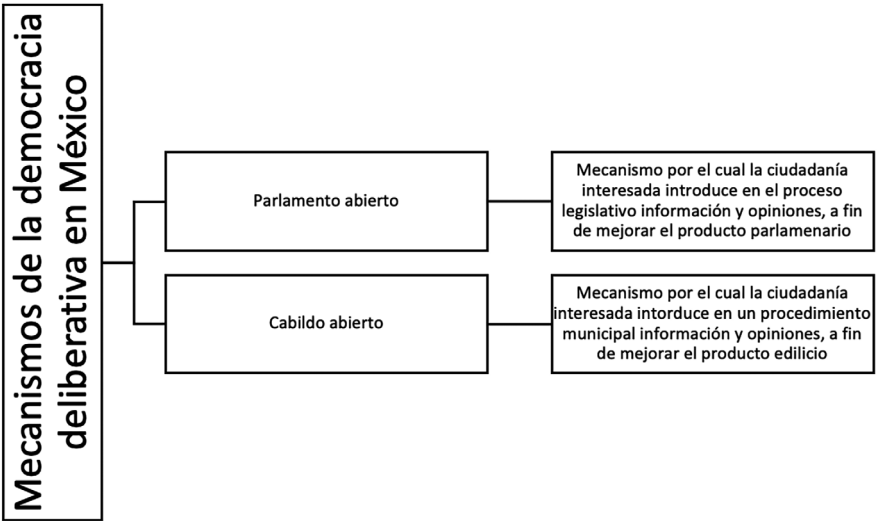


Elaboración propia con base en Gargarella, ob. cit.

Para el caso mexicano, esto puede retomarse a partir de aquellos grupos que tienen derecho a la consulta, tal como sucede con los pueblos y comunidades indígenas²⁶, personas que viven con una discapacidad²⁷ personas adultas mayores²⁸.

En los casos anteriores, las autoridades, tanto legislativas como administrativas e incluso órganos autónomos que pretendan decidir una acción afirmativa, deben considerar la opinión de tales grupos sociales.

¿Qué mecanismos de democracia deliberativa tenemos?



Elaboración propia

Ahora bien, ¿cuáles son las reglas que deben aplicarse a este tipo de ejercicios?

Considero que pueden servir como guía los criterios establecidos en la acción de inconstitucionalidad 1/2017²⁹. En esta sentencia, se estudió lo relativo al derecho a la consulta de las personas con discapacidad, misma que tiene como fundamento los artículos 3 y 4 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

¿Es lo mismo parlamento o cabildo abierto que derecho a la consulta? No, el primero es una práctica legislativa, la segunda constituye un derecho que tienen diversos gru-

26 *Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo*, art 6; *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, art. 2.

27 *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*, art. 4; *Convención interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad*, artículo III.

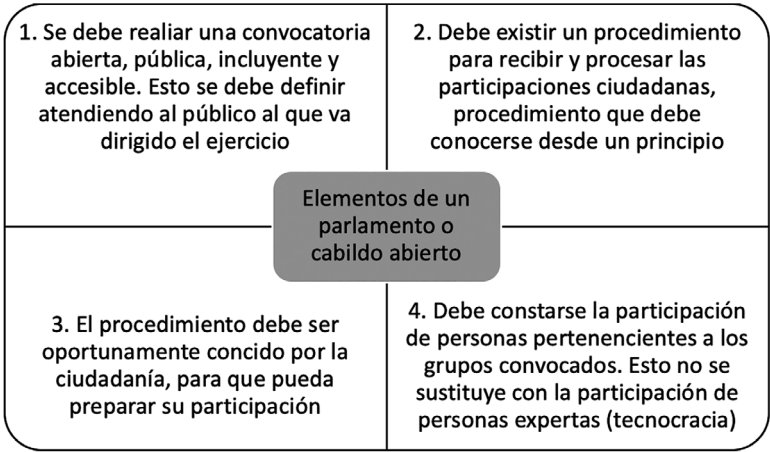
28 *Ley de los derechos de las personas adultas mayores*, art. 4.

29 Publicada en: *Diario Oficial de la Federación*. México. 18 de febrero de 2020.

pos sociales, previo a la emisión de un texto normativo, acción afirmativa o política pública.

Sin embargo, en ambas figuras lo que tenemos es la necesidad de abrirse a la participación ciudadana, como elementos de democracia deliberativa, mediante mesas, reuniones de trabajo, foros, etc., en los que la ciudadanía pueda participar abiertamente. Así, estimo que los criterios fijados por la Suprema Corte en la acción citada, son perfectamente aplicables a un ejercicio tanto de parlamento como de cabildo abierto.

Adaptando los criterios de la sentencia de referencia, presento los siguientes elementos como parámetro para considera un adecuado ejercicio de parlamento o cabildo abierto:



Elaboración propia con base en la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 1/2017

Como puede observarse, un parlamento o cabildo abierto no es un mero ejercicio de *legitimación* de una decisión ya tomada, sino la posibilidad real de conocer las opiniones de la ciudadanía. Por tanto, parte de que el órgano legislativo o el ayuntamiento acepten que su obra se encuentra en proceso, por tanto, no es perfecta.

CONCLUSIONES

Las dimensiones de la democracia son variadas, incluso dentro de nuestro país. En este estudio, necesariamente parcial (dado que un abordaje de todas las dimensiones requeriría la extensión de un libro) se han evidenciado las vertientes representativa, participativa y deliberativa.

En cada uno de estos aspectos, *lo democrático* implica un grado de participación popular, pero de diversa densidad.

Así, en la democracia representativa la ciudadanía elige a quienes decidirán en su nombre; en la participativa decide de forma directa o inmediata las cuestiones sujetas a su consideración; mientras que en la deliberativa aporta elementos para que las y los representantes determinen el curso de acción política.

De todo esto se desprende que no es mejor una que otra, sino que depende el objeto que se quiere alcanzar con la participación; por tanto, pueden estar sujetas a reglas distintas. Unas se manifiestan en campañas y en boletas; otras en foros y mesas de trabajo.

En todo caso, entender las diversas dimensiones de la democracia constitucional mexicana nos permite apreciar su complejidad, diseñar los mecanismos adecuados para que cada una de estas formas tenga una ejecución adecuada.

Respecto de los mecanismos de democracia participativa, con particular énfasis en sus manifestaciones de plebiscito y referéndum, he apuntado la existencia de una posible contradicción de posturas jurisdiccionales, en tanto a la sede en la que debe darse la defensa de los derechos con tales ejercicios vinculados; expresando a la vez las razones que me llevan a sostener que la electoral es la jurisdicción adecuada para atenderlos.

Este documento abre la oportunidad a otras investigaciones, que pueden ir desde el tipo de ciudadanía que se requiere en cada una de estas formas de democracia, hasta el estudio de algunas figuras diversas, como el presupuesto participativo; o la profundización en otras manifestaciones democráticas, como la comunitaria.

BIBLIOGRAFÍA

Asociación de Academias de la Lengua Española. “Consulta popular” en Diccionario panhispánico del español jurídico en <https://dpej.rae.es/>

Beard, Mary. SPQR. Una historia de la antigua Roma. México. Crítica. 2016.

British Broadcasting Corporation. El Brexit gana el referendo: Reino Unido elige salir de la Unión Europea. ¿Qué pasa ahora? En <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-36614807>

British Broadcasting Corporation. Minuto a minuto: Escocia dice “No” a la independencia de Reino Unido. En https://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/09/140917_vivo_escocia_decide_referendo_independencia_voto

Cabo de la Vega, Antonio de. El derecho electoral en el marco teórico y jurídico de la representación. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. 1994.

Corporación Latinobarómetro. “Informe 2021” en <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp> (2 de agosto de 2023)

Escobar Aubert, Luis. “La consulta popular en México”. Revista de la Facultad de Derecho de México. Tomo LXIV. Número 262. Facultad de Derecho de la UNAM. 2017.

Fairlie, J. A. The Nature of Political Representation, II. The American Political Science Review. Número 34(3). Estados Unidos. Universidad de Cambridge. 1940.

- International Institute for Democracy and Electoral Assistance. Direct Democracy: The International IDEA Handbook en: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/direct-democracy-the-international-idea-handbook.pdf>
- Máiz, Ramón. “Modelos Normativos de Democracia” en Revista Mexicana de Sociología. Número 66. México. Universidad Nacional Autónoma de México. 2004.
- Mounk, Yascha. The People vs. Democracy. Why our freedom is in danger & how o save it. Estados Unidos. Harvard University Press. 2018.
- Pérez Sola, Nicolás. “Breve análisis de las experiencias de referéndum en la V República francesa”. Revista de Estudios Políticos. Número 78. Madrid. 1992
- Prud’homme, Jean-Francois. Consulta popular y democracia directa. México. Instituto Nacional Electoral. 2016.
- Przeworski, Adam. Crises of Democracy. Estados Unidos. Cambridge University Press. 2019.
- Saénz, Eva; y Garrido, Carlos. La funcionalidad del referéndum en la democracia representativa. España. Tirant lo Blanch. 2017.
- Sartori, Giovanni. ¿Qué es la democracia? México. Nueva Imagen. 1997.
- Tarr, G. Alan. Understanding State Constitutions, Estados Unidos. Princeton University Press. 1998.
- Valadés, Diego. “Referéndum constitucional”, Hechos y Derechos. Número 23. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 2014.

Fuentes normativas

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Convención interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad.
- Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.
- Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.
- Diario Oficial de la Federación.
- Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral.
- Ley de los derechos de las personas adultas mayores.
- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

