

Los guardianes de la democracia directa mexicana: medios impugnativos y democracia participativa

Waldo López Blanco*

https://doi.org/10.35242/RDE_2023_35_10

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 7 de noviembre de 2022.

Revisión, corrección y aprobación: 14 de diciembre de 2022.

Resumen: En México, la preponderancia de la democracia representativa sobre la participativa produce que esta última no sea contemplada en distintos textos normativos, o bien, que no se encuentre desarrollada por completo, lo cual incluye una falta de claridad o dispersión en las reglas jurisdiccionales y herramientas procesales existentes para defender los instrumentos de la también llamada democracia sin intermediarios. En consecuencia, este artículo pretende contribuir al establecimiento preciso de las vías judiciales o medios impugnativos disponibles para garantizar la constitucionalidad y legalidad de todos los actos relacionados con las figuras de la democracia directa mexicana.

Palabras clave: Democracia directa / Democracia participativa / Impugnación / Acto electoral / Derecho procesal electoral/ Acceso a la justicia / México.

Abstract: In Mexico, the preponderance of representative democracy over participatory democracy means that the latter is not contemplated in different normative texts, or that it is not fully developed, which includes a lack of clarity or dispersion in the jurisdictional rules and existing procedural tools to defend the instruments of the so-called democracy without intermediaries. Consequently, this article aims at contributing to the accurate establishment of the judicial channels or means of challenge available to guarantee the constitutionality and legality of all acts related to the figures of Mexican direct democracy.

Key Words: Direct democracy / Participatory democracy / Challenge / Electoral act / Electoral procedural law / Access to justice / Mexico.

* Mexicano, abogado, correo: waldo.lopez@ieepuebla.org.mx. Funcionario público de Prerrogativas y Partidos Políticos en el Instituto Electoral del Estado de Puebla. Jurista, notario y actuario por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Maestro en Derecho Electoral por la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Miembro del Servicio Civil de Carrera Electoral tanto de dicho tribunal como del Instituto Nacional Electoral en su rama de organismos estatales.

1. INTRODUCCIÓN

En ocasiones, se señala con pesimismo, en otras con cinismo que: “La democracia nació y murió en Grecia”, por lo que hoy en día realmente no existe ese régimen político en ninguna parte del orbe. Así, algunos afirman que el experimento democrático griego, ateniense para mayor exactitud, solamente duró un par de siglos: del 508 al 322 antes de Cristo, de acuerdo con Laura Sancho Rocher, catedrática e historiadora española; periodo que inició con el establecimiento, por parte del legislador Clístenes, de un régimen que alentaba la deliberación política y consideraba libre a todo ciudadano de Atenas; y que concluyó con la muerte de Alejandro Magno (Barreira, 2021).

Ello, por fortuna, no es cierto. No es que la democracia se encuentre extinta, sino que su génesis plena en determinadas latitudes, así como su consolidación en otras, ha sido y es un proceso prolongado y contradictorio. Si a los regímenes democráticos no se les alimenta y cuida, prácticamente se le conduce a la muerte o a la simulación.

En ese sentido, los instrumentos de la llamada democracia directa o participativa constituyen una herramienta de gran valía para expandir y profundizar la naturaleza antiautoritaria de cualquier sistema de gobierno o régimen político. Esta es una de las razones principales de la importancia de los aludidos instrumentos: actualmente, una auténtica democracia moderna desarrolla su vertiente participativa, sin descuidar la representativa, con el objeto de perfeccionarse, derribando limitantes u obstáculos para que, así, sus beneficios sean conocidos y disfrutados cada día por un mayor número de personas.

Por lo tanto, no es que la democracia haya fenecido en Grecia, sino que desde entonces ha transmutado o reencarnado, con mayor o menor intensidad, pereciendo en aquellos lugares en los cuales no se buscó su potencialización o maduración, que siempre serán exiguas sin la presencia de mecanismos o instrumentos de democracia directa.

Ahora bien, esos mecanismos deben contar con una protección, con un conjunto de guardianes que velen por su integridad y verdadera aplicación, estos son los recursos judiciales o medios de impugnación, principalmente aquellos de índole electoral. De ahí la relevancia del presente trabajo: exponer si los instrumentos de democracia directa en México poseen una protección jurisdiccional; en caso de una respuesta afirmativa, señalar cuáles son los medios de impugnación útiles para salvaguardar dichos

instrumentos y, finalmente, reafirmar que el diseño y aplicación de las figuras de la democracia directa no son acciones perjudiciales para el andamiaje constitucional o de la esencia del régimen político-social de la nación mexicana, pues al contrario, los favorecen y vigorizan.

2. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA DIRECTA

La democracia directa es aquella en la cual el conjunto de personas ciudadanas interviene en todos los asuntos de interés público; sin embargo, la vasta cantidad actual de población, así como limitantes físicas o digitales, prácticamente vuelven imposible que ese concepto se materialice al cien por ciento (Bobbio, 2014, p. 50 citado en Sánchez, 2022, pp. 19-20).

Por ello, algunos autores (Duverger, 1980, p. 81 citado en Sánchez, 2022, p. 20) han preferido referirse a esa clase de democracia como semidirecta, resaltando que forma parte de los modelos contemporáneos de democracia representativa, los cuales no son completamente puros, sin que esto sea una deficiencia, pues se necesitan los instrumentos participativos para lograr que la ciudadanía se acerque más a la actividad política, a los asuntos colectivos que tienen repercusiones en su vida.

Para los fines del presente artículo, las referencias a la democracia aludida seguirán utilizando el apelativo de directa o participativa, considerada un subgénero o especie de la denominada *democracia*.

Entonces, la democracia directa también es concebida como una forma o manifestación del régimen democrático en la cual el conglomerado ciudadano ejerce por sí mismo el poder, sin intermediarios. De ese modo, las personas titulares expresan inmediatamente su voluntad suprema, aprobando o generando leyes y adoptando las decisiones colectivas más importantes (Enciclopedia jurídica, 2020).

No existe un consenso universal respecto a la totalidad de las figuras que la conforman. De manera enunciativa, mas no limitativa, se pueden mencionar las siguientes:

- Consulta popular
- Plebiscito
- Referéndum
- Revocación de mandato
- Iniciativa ciudadana o popular

- Presupuesto participativo
- Audiencia ciudadana o cabildo abierto
- Contraloría social
- Asamblea ciudadana
- Silla vacía¹

En México, a nivel federal, se regulan explícitamente la iniciativa ciudadana, la consulta popular y la revocación de mandato. Esas figuras también son catalogadas como derechos político-electorales o prerrogativas cívicas, en el artículo 35, fracciones VII (iniciativa ciudadana), VIII (consulta popular)² y IX (revocación del mandato) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

Aunado a lo anterior, en 2014 se emitió la Ley Federal de Consulta Popular³ y en 2021, la Ley Federal de Revocación de Mandato⁴. La iniciativa ciudadana fue desarrollada en los artículos 130 al 133 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos⁵.

3. SISTEMA MEXICANO DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORALES

El conjunto de recursos y juicios existente en México, para combatir decisiones y actos de índole comicial, se denomina *sistema de medios de impugnación*. Está diseñado para garantizar la constitucionalidad y legalidad de todas esas decisiones y actos, conformando una antología de instrumentos protectores de los derechos humanos y, al mismo tiempo, proveedores de certeza y del principio de definitividad de las etapas de los diversos procesos de votación, entre los que se mencionan dos pertenecientes a la categoría de democracia directa: consulta popular y revocación de mandato (CPEUM, artículo 41, base VI, párrafo primero).

¹ Mecanismo desarrollado principalmente en Ecuador, diseñado para que mujeres y hombres participen en sus gobiernos locales debatiendo en las sesiones públicas, aportando ideas y propuestas, para mejorar las acciones o proyectos contemplados para sus comunidades. Busca fortalecer y socializar las decisiones de las autoridades sectoriales, provinciales y locales (llamadas GAD o gobiernos autónomos descentralizados). Sirve para hacer a la ciudadanía copartícipe o corresponsable de la gestión de gobierno (Ortega, Narváez, Pozo y Erazo, 2020, p. 317).

² La forma en que fue elaborada y finalmente aprobada conduce a la conclusión de que se está ante un híbrido del plebiscito y el referéndum.

³ Publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 14 de marzo de 2014. Su más reciente reforma corresponde al 19 de mayo de 2021.

⁴ Publicada en el DOF el 14 de septiembre de 2021.

⁵ Adicionados mediante decreto publicado en el DOF el 20 de mayo de 2014.

Además del referido artículo 41, el sistema impugnativo en comento encuentra su sustento constitucional en el diverso 99 de la Constitución Federal, precepto que enumera diez clases de asuntos o controversias que, en materia comicial, pueden y deben ser resueltos por las salas -Superior y regionales- del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Dichas clases de asuntos son (CPEUM, artículo 99, párrafo cuarto, fracciones I a X):

1. Impugnaciones en elecciones federales de diputaciones y senadurías.
2. Judicialización y calificación de la elección presidencial.
3. Combate a acciones y resoluciones violatorias de derechos y principios, tanto constitucionales como legales, ocurridas durante un proceso de revocación de mandato o electivo federal, destacando que, en este último supuesto, lo impugnado debe ser distinto a cualquiera de las causales contempladas en los dos numerales anteriores.
4. Actos y sentencias que sean definitivos y firmes, provenientes de las autoridades electorales locales, tanto administrativas como jurisdiccionales, determinantes para el proceso electoral o el resultado final de que se trate.
5. Violaciones a los derechos político-electorales de la ciudadanía, mencionándose de manera expresa la tríada tradicional de ese tipo de derechos: de asociación, así como los sufragios activo y pasivo.
6. Diferencias laborales entre el TEPJF y su personal de servicio público.
7. Desencuentros laborales entre el Instituto Nacional Electoral (INE) y su personal de servicio público.
8. Las sanciones que imponga el INE, con motivo de la configuración de las diversas infracciones contempladas en la Constitución Federal y legislación secundaria.
9. Violaciones o controversias correlacionadas con el modelo de comunicación política, la propaganda político-electoral y el uso del dinero en las contiendas comiciales.
10. Las demás no referidas explícitamente.

Ahora bien, la principal norma secundaria que regula el conjunto impugnativo en cuestión data de 1996, es la llamada Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (Ley de Medios), la cual contiene cuatro tipos de recursos (revisión, apelación, revisión del

procedimiento especial sancionador y reconsideración) e igual número de especies de juicios (inconformidad, de controversias laborales entre el INE y su plantilla, revisión constitucional electoral y de protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía) (Ley de Medios, artículo 3, numeral 2, 2022).

Por otra parte, las controversias o diferencias laborales entre el TEPJF y sus personas trabajadoras (CLT), además de su base constitucional previamente referida (artículo 99.VI), encuentran sustento normativo en el reglamento interno de dicho tribunal, específicamente en los artículos 130 a 134⁶.

Asimismo, es oportuno recordar que, en sede jurisdiccional, mediante acuerdos o sentencias, el TEPJF ha instituido otros dos medios de impugnación de relevancia y uso cada vez más frecuente: juicios electorales y asuntos generales. Los primeros de ellos se emplean para dirimir asuntos en los cuales existe una controversia o lucha entre partes, cuyos supuestos generadores no son contemplados o mencionados expresamente en la Ley de Medios. Son abreviados como JE y están incluidos en los "Lineamientos Generales para la Identificación e Integración de Expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación", apartado II. IDENTIFICACIÓN DE EXPEDIENTES, fojas 7 y 9⁷.

Mientras que los asuntos generales (AG), también contemplados en las mismas fojas de los lineamientos citados en el párrafo precedente, son comúnmente utilizados para atender y resolver cuestiones innominadas o sin vía específica en la Ley de Medios, al igual que los JE, pero que no implican una controversia tradicional entre dos partes, tales como: reencauzamiento de un medio de impugnación presentado o denominado de manera errónea, o bien, la delimitación precisa de las esferas competenciales de las distintas autoridades involucradas.

⁶ Consultable en: <https://www.te.gob.mx/normateca/reglamento-interno-d-5>. Su más reciente reforma publicada en el DOF corresponde al 19 de agosto de 2022.

⁷ Consultable en: https://www.te.gob.mx/sites/default/files/acuerdo_acta/archivo/lineamientos_2014_0.pdf. Dichos lineamientos fueron emitidos el 12 de noviembre de 2014. Los funcionarios del Poder Judicial, como abogados, hablan de fojas para referirse a las hojas en las que se escriben documentos o resoluciones judiciales.

4. GUARDIANES DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN MÉXICO

4.1 ¿EXISTEN MEDIOS DE IMPUGNACIÓN PARA LOS INSTRUMENTOS DE DEMOCRACIA DIRECTA?

La anterior interrogante obtiene una contestación afirmativa, siempre que no se haga un análisis estricto o una revisión minuciosa al respecto. Es decir, si se recuerda que a nivel federal existen tres figuras de democracia directa, y no se realiza una investigación adicional, es seguro que se deduzca que el artículo 35 constitucional, o bien, las respectivas leyes de consulta popular, revocación de mandato e iniciativa ciudadana, contienen una regulación explícita de sus medios de impugnación correlacionados.

Sin embargo, ello no es completamente cierto, pues no todos esos instrumentos de democracia participativa tienen asignado -de manera expresa, clara y específica- un recurso judicial para garantizar la constitucionalidad y legalidad de sus diversos actos o resultados. Así, por ejemplo, en la sentencia de la Acción de inconstitucionalidad 151/2021, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) concluyó que la revocación de mandato no posee un medio impugnativo determinado, creado *ad hoc* o que le haya sido destinado en forma inequívoca, razón principal por la cual declaró la invalidez directa del artículo 59 de la Ley Federal de Revocación de Mandato.

De ese modo, la SCJN expresó, tomando como referencia lo dicho por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) versus Perú, resolución del 24 de noviembre de 2006, que es prioritario que:

...en todo procedimiento o proceso existente en el orden interno de los estados [concurran] **amplias garantías judiciales, entre las que se encuentran los presupuestos y criterios de admisibilidad de los recursos internos,** de carácter judicial o de cualquier otra índole, debiendo estar disponibles para el interesado y que permitan resolver efectiva y fundadamente el asunto planteado. (Acción de inconstitucionalidad 151/2021, p. 127).

En ese sentido, la SCJN agregó que:

...la legislación debe dotar al gobernado de *medios de defensa claros y eficaces, a través de los cuales se puedan controvertir los*

actos que se consideren violatorios del procedimiento [cursivas añadidas] establecido por la ley impugnada. (Acción de inconstitucionalidad 151/2021, p. 128).

Por consiguiente, la Corte consideró fundado el sexto concepto de invalidez aducido por la parte actora de la citada acción de inconstitucionalidad, consistente en que la autoridad responsable, el Poder Legislativo de la Unión, incurrió en una omisión, esto en virtud de que:

el legislador optó por una remisión a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, sin haberla ajustado, y sin tomar en cuenta que los medios de impugnación se refieren a actos distintos al proceso de revocación de mandato del Presidente de la República, cuyas características son particulares; entonces, **la omisión del legislador se materializa**, pues no puede colmarse a partir del régimen general aplicable, ya que, por certeza y seguridad jurídica, todos los partícipes de la Ley impugnada, deben tener claro cuáles son los recursos con que cuentan y deben agotar para los diversos actos. (Acción de inconstitucionalidad 151/2021, p. 128).

Como consecuencia, la Suprema Corte estableció, en el apartado de Efectos de la sentencia en cuestión, que las autoridades y tribunales tendrían que encausar los reclamos relacionados con la revocación de mandato, sin tener permitido dejarlos de atender, dentro de los juicios o recursos de la Ley de Medios que resultaren más compatibles (Acción de inconstitucionalidad 151/2021, p. 164).

Lo anterior, en cierta medida, se considera criticable, puesto que al tema en turno se le otorgó solamente una respuesta parcial, en la cual lo preferible era que, en un ejercicio de plenitud de jurisdicción, la SCJN hubiere señalado de manera indubitable el medio impugnativo más adecuado en materia de revocatoria de cargos públicos. No obstante, es pertinente mencionar que esa determinación de la Corte se encuentra muy en sintonía con la línea adoptada por la Sala Superior del TEPJF respecto a situaciones similares, debido a que dicha sala ha escogido en múltiples ocasiones no resolver en forma definitiva ciertos asuntos que recibe directamente, y ha optado por remitirlos o reencauzarlos a las salas regionales, tribunales comiciales locales o instancias partidistas, para que estos órganos conozcan o concluyan las respectivas controversias, excepto

cuando exista un riesgo serio irreparable del daño producido por el acto impugnado (TEPJF, Jurisprudencia 1/2021).

Ahora bien, a la iniciativa ciudadana tampoco se le ha asignado de manera cierta un medio de impugnación en concreto. En este caso, influye el conjunto de circunstancias particulares que rodean a dicho instrumento democrático-participativo, pues al estar regulado preponderantemente por una norma de aplicación interna del Poder Legislativo, se complica su encauzamiento judicial electoral, incluyendo la imposición de sanciones, puesto que, por lo general, los asuntos parlamentarios han quedado fuera del control jurisdiccional comicial.

De esa manera, si una comisión legislativa no dictamina nunca una iniciativa ciudadana, o tarda mucho en hacerlo, no existe un recurso o juicio *expreso* que pueda terminar con esa omisión y castigar a las personas responsables; sin embargo, a la ciudadanía se le reconoce, con base en la Tesis Electoral XXIII/2015, un interés jurídico para controvertir esas omisiones parlamentarias ante los tribunales comiciales, pues su derecho a iniciar leyes no se agota con la simple presentación de la respectiva propuesta, ya que es necesario un pronunciamiento de la autoridad legislativa; pensar lo contrario volvería inútil e ineficaz el derecho político en turno.

El reciente cambio en la postura de la Sala Superior respecto a los asuntos parlamentarios, consistente en que algunos actos legislativos ya son revisables en sede jurisdiccional comicial, especialmente aquellos que vulneran el derecho humano de índole político-electoral de ser votado, en su vertiente de ejercicio efectivo del cargo y de representación de la ciudadanía (TEPJF, Jurisprudencia 2/2022), puede servir de base para que por medio de un juicio de la ciudadanía se protejan, en un futuro próximo, otros derechos cívicos, como los de la democracia directa, aunque las autoridades involucradas pertenezcan al parlamento.

Es conveniente destacar que un acto relacionado con la iniciativa ciudadana que sí está sujeto a control jurisdiccional electoral específico, según el artículo 43 Ter, numeral 1 de la Ley de Medios, es la recopilación de una cantidad mínima de firmas que respalden ese tipo de iniciativas, equivalente al 0,13 por ciento del listado nominal de electores (CPEUM, artículos 35, fracción VII y 71, fracción IV), pues implica la intervención del INE para cotejar firmas y emitir el respectivo informe, todo impugnable ante los tribunales correspondientes.

Asimismo, no se puede avalar la idea de que ciertos instrumentos de democracia directa, o bien, aspectos concretos de estos, pueden existir sin el manto judicial protector. Esto menos puede concluirse si se aplica una interpretación sistemática y funcional de la normatividad, o bien, *mutatis mutandis* un criterio favorecedor del acceso real a la justicia, plasmado en la mítica Jurisprudencia 12/2007, de rubro: "Procedimiento sumario preventivo. Facultad de la autoridad electoral para instaurarlo"⁸.

Así, la falta de regulación expresa en las leyes ordinarias de un medio de impugnación destinado a uno o a la totalidad de los instrumentos de democracia participativa no es un impedimento para que las autoridades electorales lo establezcan o determinen, con lo que privilegia la impartición de justicia y el cuidado de los principios rectores comiciales de naturaleza constitucional.

En ese sentido, en los siguientes subapartados, se plasmarán los juicios y recursos que se emplean, o que se considera pueden ser empleados, para atender y resolver las controversias relacionadas con las herramientas de la democracia directa, acompañados de una breve descripción o de una serie de argumentos que justifican su uso, actual o potencial.

4.2 RECURSO DE REVISIÓN (REV)

Es el único de naturaleza administrativa incluido en la Ley de Medios, pues su resolución está a cargo de una autoridad de esa clase; en consecuencia, no es decidido por los tribunales comiciales.

Los partidos políticos, mediante sus representantes debidamente autorizados, están legitimados para presentarlo en contra de actos o resoluciones de la persona titular de la Secretaría Ejecutiva del INE, o bien, de los órganos colegiados (distritales y locales) de dicho instituto, excepto los de la función de vigilancia. Es resuelto, según corresponda, por el Consejo Electoral o Junta Ejecutiva jerárquicamente superior al órgano o servidor público de quien emane el acto combatido (Ley de Medios, artículos 35 y 36, numerales 1 y 2).

⁸ Consultable en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 1, número 1, 2008, páginas 34 y 35 o en: <https://mexico.justia.com/federales/jurisprudencias-tesis/tribunal-electoral/jurisprudencia-12-2007/>.

Asimismo, la Ley de Medios establece que el REV es una de las herramientas impugnativas disponibles para garantizar la constitucionalidad y legalidad, durante un proceso de consulta popular, de todos los actos, resoluciones y resultados relacionados con dicho proceso (Ley de Medios, artículo 34, numerales 1, inciso a) y 2), lo cual es uno de los inconvenientes para el tema en cuestión, sobre todo si no se aplica un ejercicio interpretativo garantista y abierto, que está limitado solamente a un instrumento de democracia participativa: la *consulta popular*.

4.3 RECURSO DE APELACIÓN (RAP)

Están legitimados para interponerlo, según corresponda, las representaciones de partidos políticos, agrupaciones políticas y organizaciones ciudadanas; la ciudadanía en general; personas físicas y morales, así como las personas dirigentes y militantes de los institutos políticos. Es resuelto por la Sala Superior del TEPJF cuando lo combatido proviene de los órganos centrales del INE; y por las salas regionales de dicho tribunal cuando lo impugnado emana de los órganos desconcentrados del mencionado instituto (Ley de Medios, artículos 44 y 45).

Se emplea para oponerse a lo siguiente: a) resoluciones que recaigan en los REV y a los procesos de liquidación de institutos políticos; b) actos y determinaciones no impugnables mediante la revisión administrativa; c) *informes* relacionados con verificación de porcentajes de firmas, para continuar con el trámite de *iniciativas ciudadanas*, así como los relativos a las observaciones realizadas por los partidos al listado nominal de electores, y d) sanciones (Ley de Medios, artículos 40, 41, 42, 43 Bis y 43 Ter).

Los RAP igualmente sirven para salvaguardar la constitucionalidad y legalidad de las actuaciones y resultados de un proceso de consulta popular (Ley de Medios, artículo 34, numerales 1, inciso b) y 2, 2022). Además, la herramienta impugnativa en cuestión también abarca, expresamente, uno de los aspectos más importantes (acreditación del umbral de firmas) de otro de los instrumentos democrático-participativos contemplados en el ámbito federal: la iniciativa ciudadana.

4.4 JUICIO DE INCONFORMIDAD (JIN)

Pueden presentarlo los partidos políticos y personas candidatas (estas solo cuando se combate la declaración de su inelegibilidad), exclusivamente en

la etapa de resultados de un proceso electivo federal, en contra de: a) las cifras asentadas en las actas de cómputo (distrital o de entidad federativa); b) las declaraciones de validez de las elecciones, y c) el otorgamiento de constancias (de mayoría y representación proporcional); y puede pedirse la corrección de errores aritméticos, o bien, la nulidad de casillas o de la votación entera (Ley de Medios, artículos 49, 50 y 54, 2022).

Es resuelto por la Sala Superior del TEPJF, cuando se trata de elecciones presidenciales; por las regionales, en el caso de los comicios de diputaciones federales y senadurías (Ley de Medios, artículo 53).

Ahora bien, la ley procesal comicial también contempla que los JIN pueden emplearse, durante los procesos de consulta popular, para preservar la constitucionalidad y legalidad de lo efectuado en el marco de esos tipos de procesos (Ley de Medios, artículo 34, numeral 2, inciso a).

4.5 RECURSO DE RECONSIDERACIÓN (REC)

Utilizado por los partidos políticos, mediante sus representaciones debidamente acreditadas, y las personas candidatas (estas únicamente en los casos que se decrete su inelegibilidad), para combatir: a) las sentencias de fondo de los JIN emitidas por las salas regionales del TEPJF; b) la asignación de curules o escaños de representación proporcional realizada por el Consejo General del INE, y c) los fallos emitidos por las salas regionales dentro de distintos medios impugnativos, en los cuales se haya determinado la no aplicación de una ley electoral, por considerarla contraria a la Constitución Federal. Es de competencia exclusiva de la Sala Superior del máximo órgano jurisdiccional federal (Ley de Medios, artículos 61, 64 y 65).

Asimismo, en las múltiples veces señalada Ley de Medios, se estipula que los REC son otra herramienta impugnativa disponible para cuestiones relacionadas con la consulta popular, con el objeto de proteger o mantener la constitucionalidad y legalidad que deben revestir los actos y resultados asociados a ese tipo de consulta.

4.6 JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA (JDC)

Puede ser interpuesto por propio derecho o en representación de alguien más, en contra de: a) violaciones a los derechos cívicos; b) problemáticas relacionadas con la credencial para votar y el listado nominal, tales como no inclusión o exclusión indebida de dicho listado; c) negativas de registro, ya sea de una candidatura o como partido político, y d) conductas que constituyen violencia política en razón de género (Ley de Medios, artículos 79 y 80, numeral 1).

Lo resuelve la Sala Superior del TEPJF, excepto lo relativo a credencial y listado cuando la impugnación está vinculada con elecciones de personas titulares del Poder Ejecutivo (federal o locales), diputaciones federales y senadurías plurinominales, así como dirigencias partidistas nacionales. Les corresponde decidir a las salas regionales, excepto en caso de negativa de registro partidista o equivalente, cuando los asuntos guardan conexidad con los comicios de diputaciones federales y senadurías de mayoría relativa (sumadas a las de primera minoría), diputaciones locales, alcaldías, integrantes del cuarto nivel de gobierno y dirigencias partidistas locales (Ley de Medios, artículo 83).

En ese sentido, los actos relacionados con otros dos instrumentos de democracia directa: *plebiscito* y *referéndum* pueden ser impugnados, de acuerdo con un criterio judicial consolidado, mediante un JDC, pues son manifestaciones (directas o conexas) de derechos fundamentales político-electorales, como el sufragio activo y el de participación en los asuntos públicos y, además, porque cuando la respectiva legislación reconoce la prerrogativa ciudadana de votar, lo hace abarcando *no solo la elección de personas funcionarias públicas, sino que se extiende a procedimientos o mecanismos de índole democrática directa*, como los aludidos referéndum y plebiscito (TEPJF, Jurisprudencia 40/2010).

4.7 JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL (JRC)

Se emplea para combatir actos o resoluciones de las autoridades comiciales locales (administrativas y judiciales). Solo puede ser interpuesto por las representaciones legítimas de los partidos políticos (Ley de Medios, artículos 86 y 88, numeral 1).

Es resuelto por la Sala Superior cuando versa sobre votaciones para seleccionar a la persona titular de un poder ejecutivo local; por las salas regionales, en el supuesto de las elecciones de diputaciones locales y alcaldías (Ley de Medios, artículo 87).

Asimismo, un importante criterio jurisprudencial enuncia que los actos vinculados con todos los procesos o mecanismos de democracia directa, entre los que se incluye el plebiscito, pueden ser impugnados por medio de un JRC, el cual deviene *procedente e idóneo* para tales tareas. Esto, por las siguientes razones (TEPJF, Tesis XVIII/2003):

- a) No puede haber ningún acto o resolución electoral de trascendencia que esté exento de control jurisdiccional.
- b) Los conceptos comicios y elecciones no deben entenderse referidos únicamente a la selección de representantes populares, sino también a los demás procedimientos en los cuales, a través del sufragio, el pueblo expresa su voluntad y ejerce su poder supremo, materializado en decisiones y acciones de gobierno.
- c) Las primeras experiencias democráticas de la historia consistieron mayoritariamente en actos de participación directa de la ciudadanía, sin embargo, también se puso en práctica la modalidad representativa, que adquirió preponderancia mientras más iban creciendo las comunidades. Entonces, ambas modalidades o variables de la democracia conforman una unidad, no están separadas ni son excluyentes entre sí, por lo que deben ser tratadas y protegidas en igualdad de condiciones.
- d) Por lo general, con sus necesarias adaptaciones, a los procedimientos de democracia directa les son aplicables los lineamientos previstos para la elección de representantes populares o gobernantes.

Robustece lo indicado en el inciso b) anterior el pronunciamiento de la Sala Superior del TEPJF respecto a cómo deben diseñarse los mecanismos de democracia directa. De ese modo, dicha sala asegura que la inclusión constitucional de la iniciativa ciudadana y la consulta popular es, sin duda, un reconocimiento abierto de los mencionados mecanismos como *vías* alternas para el ejercicio del derecho humano de sufragar, el cual, en su desarrollo legislativo, debe ser dotado o acompañado de los principios

protectores del voto (universalidad, secrecía, libertad e inmediatez), así como de otras relevantes garantías para su adecuado ejercicio, entre las que destaca el establecimiento de un sistema de medios de impugnación para el control constitucional y legal de los actos relacionados (Tesis XLIX/2016).

4.8 JUICIO ELECTORAL (JE)

Como previamente se apuntó, es un instrumento impugnativo de determinaciones o actos generadores de controversia, no contemplados expresamente en la Ley de Medios, o bien, que no tienen en dicha ley una vía específica de atención y resolución.

Los JE son resueltos por la Sala Superior o las regionales del TEPJF, de acuerdo con el ámbito de competencia territorial que corresponda, basado en la naturaleza de las partes en conflicto, el alcance de los temas centrales de la disputa y/o el tipo de proceso electivo (de una persona o de una opción) en el cual ocurra el hecho generador del litigio.

El carácter flexible del juicio en comento provoca que sea un candidato idóneo para volverse la vía impugnativa dominante (o hasta exclusiva), en materia de instrumentos de democracia participativa, puesto que a través de un JE es más factible conocer y resolver conflictos novedosos, inéditos, *sui géneris* o híbridos.

5. CONCLUSIONES

La democracia es un sistema de gobierno, así como un régimen político, conformado por dos grandes raíces: la participativa o directa y la representativa o indirecta.

La primera de ellas, la directa, se refiere a aquellos mecanismos o procedimientos por medio de los cuales la ciudadanía decide sobre su destino sin intermediarios, respecto a las temáticas, inquietudes y recursos colectivos. La importancia de esos mecanismos o instrumentos radica en que convierten a la democracia en una forma de gobierno dinámica, adaptable y abierta, que aplica nuevas y numerosas formas de escuchar a las personas ciudadanas, con lo que se evita un anquilosamiento del régimen, la desconfianza hacia la política y lo político, así como la vorágine propia de violentas protestas sociales.

En ese sentido, es oportuno recordar que las balas callan cuando las urnas hablan; los instrumentos de participación cívica directa son un megáfono de la democracia.

Existen por lo menos diez mecanismos de democracia participativa, entre los que sobresalen el plebiscito, el referéndum y la revocatoria de mandato.

En México, en el ámbito federal, se regulan a nivel constitucional y legal tres instrumentos de democracia directa: consulta popular, revocación de mandato e iniciativa ciudadana. Sin embargo, algunas de las respectivas regulaciones no están completas, pues no abordan un aspecto muy relevante: el establecimiento expreso y claro de un medio de impugnación, o de un conjunto de estos que sean acordes y pertinentes.

Dichos medios impugnativos son las herramientas jurídico-procesales con las que se dota a la ciudadanía para defender y ejercer en plenitud sus derechos político-electorales, así como para denunciar, hacer cesar y/o castigar cualquier acción o determinación que vaya en contra de las normas constitucionales y legales.

La Ley de Medios es de índole general, en otras palabras, con aplicación tanto en la esfera federal como en la de las entidades federativas. Contiene ocho instrumentos impugnativos: cuatro recursos (REV, RAP, REC y revisión del procedimiento especial sancionador) y cuatro juicios (JIN, JDC, JRC y los destinados a resolver controversias laborales entre el INE y sus personas trabajadoras). Ello es complementado, principalmente, con otros tres, los cuales fueron desarrollados o creados desde el Poder Judicial: los JE, Asuntos Generales y los utilizados para dirimir conflictos laborales entre el TEPJF y su personal.

De esos once medios de impugnación, un total de siete (REV, RAP, JIN, REC, JDC, JRC y JE), en mayor o menor medida, pueden ser usados para combatir los actos, determinaciones y resultados vinculados con mecanismos de democracia directa.

Lo anterior siempre y cuando se realice una interpretación jurídica pro persona y de maximización del derecho a la tutela judicial efectiva; porque una aplicación rígida de la ley conduce a concluir que solamente algunos de los instrumentos de democracia participativa tienen reconocido, para su protección, uno de los citados medios impugnativos.

Así, por ejemplo, para garantizar la constitucionalidad y legalidad exclusivamente de la consulta popular, se tendría a los REV, RAP, JIN y REC; por otra parte, la verificación de firmas de una iniciativa ciudadana estaría protegida procesal y explícitamente solo por los RAP.

Ahora bien, por disposición literal de la Tesis Electoral XVIII/2003, los JRC son procedentes para que, a través de ellos, sean impugnados el plebiscito y otros instrumentos de democracia participativa.

Por sus características principales (garantismo y flexibilidad), así como por su desarrollo histórico, *se considera que los JDC y JE serían los medios de impugnación más idóneos para atender y solucionar lo asociado a la totalidad de los instrumentos de democracia directa.*

Por tanto, los instrumentos de participación cívica directa son primordiales, vitales para perfeccionar la democracia, pues la amplían y profundizan; son los heraldos de buenas nuevas; por lo que es ideal que, en su azaroso camino, cuenten con la protección de vigorosos guardianes. Estos son los medios de impugnación, cuyo fortalecimiento es tarea impostergable para la academia y las autoridades electorales.

REFERENCIAS

Barreira Randulfe, D. (25 de mayo de 2021). Así nació la primera democracia en Atenas: las claves de una revolución de hace 2500 años. *El Español*. https://www.elespanol.com/cultura/historia/20210525/nacio-primera-democracia-atenas-claves-revolucion-hace/583693016_0.html

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM]. Arts. 35, 41, 71 y 99. 5 de febrero de 1917 (México).

Enciclopedia jurídica. (2020). *Democracia directa* <http://www.encyclopedia-juridica.com/d/democracia-directa/democracia-directa.htm>

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. 22 de noviembre de 1996. Diario Oficial de la Federación.

Ortega Romero, M.; Narváez Zurita, C.; Pozo Cabrera, E. y Erazo Álvarez, J. (2020). Ejercicio de la silla vacía como derecho de participación. *Iustitia Socialis. Revista Arbitrada de Ciencias Jurídicas*, V(8), 315-32.

Sánchez Morales, J. (2022). *Democracia directa y derechos de los particulares. Improcedencia del plebiscito*. Editorial TEPJF.

Suprema Corte de Justicia de la Nación de México. Sentencia de la Acción de Inconstitucionalidad 151/2021; 3 de febrero de 2022.

Suprema Corte de Justicia de la Nación de México. Sentencia de la Acción de Inconstitucionalidad 151/2021. 3 de febrero de 2022.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Tesis XVIII/2003; 5 de agosto de 2003.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Jurisprudencia 12/2007; 31 de octubre de 2007.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Jurisprudencia 40/2010; 6 de octubre de 2010.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Tesis XXIII/2015; 30 de mayo de 2015.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Tesis XLIX/2016; 15 de junio de 2016.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Jurisprudencia 1/2021; 18 de marzo de 2021.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Jurisprudencia 2/2022; 23 de febrero de 2022.