

MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Regulación de consultas
en el Distrito Federal

IRMA MÉNDEZ DE HOYOS

Nota introductoria
Raúl Zeuz Ávila Sánchez



**MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN
CIUDADANA**

Regulación de consultas
en el Distrito Federal

COMENTARIOS A LAS SENTENCIA
SUP-JDC-1126/2008

Irma Méndez de Hoyos

NOTA INTRODUCTORIA A CARGO DE

Raúl Zeuz Ávila Sánchez

342.76568
M365m

Méndez de Hoyos, Irma.

Mecanismos de participación ciudadana : regulación de consultas en el Distrito Federal / Irma Méndez de Hoyos; nota introductoria a cargo de Raúl Zeuz Ávila Sánchez. -- México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2010.

58 pp.; + 1 CD-ROM .-- (Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; 27)
Contiene sentencia SUP-JDC-1126/2008.

ISBN 978-607-7599-91-3

1. Derechos políticos – México. 2. Derechos del ciudadano – juicios. 3. Participación ciudadana – regulación. 4. Sentencias – TEPJF – México. 5. Medios de impugnación – Derecho Electoral. I. Ávila Sánchez, Raúl Zeuz. II. Serie.

**SERIE COMENTARIOS A LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN**

Edición 2010

D.R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Carlota Armero núm. 5000, colonia CTM Culhuacán,
Delegación Coyoacán, México, D.F., C.P. 04480.
Tels. 5728-2300 y 5728-2400.

Coordinador de la serie: Dr. Enrique Ochoa Reza,
Director del Centro de Capacitación Judicial Electoral.
Edición: Coordinación de Comunicación Social.

Las opiniones expresadas son responsabilidad exclusiva de los autores.

ISBN 978-607-7599-91-3

Impreso en México

Sala Superior

Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa

Presidenta

Magistrado Constancio Carrasco Daza

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado José Alejandro Luna Ramos

Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar

Magistrado Pedro Esteban Penagos López

Comité Académico y Editorial

Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar

Dra. Karina Mariela Ansolabehere Sesti

Dr. Álvaro Arreola Ayala

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

Dr. Rafael Estrada Michel

Dr. Ruperto Patiño Manffer

Secretarios Técnicos

Dr. Enrique Ochoa Reza

Lic. Octavio Mayén Mena

CONTENIDO

Presentación	9
Nota introductoria	13
Mecanismos de participación ciudadana. Regulación de consultas en el Distrito Federal.	21

SENTENCIA

SUP-JDC-1126/2008.	Incluida en CD
----------------------------	----------------

PRESENTACIÓN

En este número de la serie *Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, la doctora Irma Méndez de Hoyos expone sus puntos de vista en torno al recurso promovido por el ciudadano José Bernardo Rodríguez Vega en contra de la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF) en el expediente TEDF-JEL-037/2008, así como de las omisiones del Instituto Electoral local sobre actos relacionados con la “Convocatoria para la Consulta Ciudadana del Distrito Federal sobre la Reforma Energética”.

En un principio, Rodríguez Vega había promovido un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Esta instancia declaró improcedente el juicio y lo reencauzó a juicio electoral, cuyo conocimiento correspondía al TEDF. Este último declaró improcedente el medio de impugnación, resolución por la que el ciudadano Rodríguez Vega recurrió de nueva cuenta ante el TEPJF. El resultado de este recurso es el que la doctora Méndez de Hoyos analiza en estas páginas.

La cuestión de fondo consiste en que Rodríguez Vega consideró que el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) faltó a su obligación legal de vigilar que en la emisión de la Convocatoria para la Consulta Ciudadana del Distrito Federal sobre la Reforma Energética se respetara el plazo de 75 días que previene el Código Electoral del Distrito Federal para la organización y realización de los procesos de participación ciudadana, y de establecer en la propia convocatoria los plazos para la preparación del proceso de participación ciudadana en cuestión.

Conforme al señalamiento del actor, la convocatoria emitida por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal sólo se limitó a señalar la fecha de celebración de la consulta, sin establecer dónde comenzaban y concluían las etapas, lo cual generó incertidumbre. Asimismo, añadió que la omisión del IEDF, al no rectificar el contenido de la convocatoria, se tradujo en el incumplimiento y deficiente ejercicio de su función pública en detrimento de las garantías de legalidad y seguridad jurídica.

La autora hace un análisis a fondo del caso a partir de tres ejes, a saber: 1) los dilemas de la democracia directa y su relación con la democracia representativa; 2) el papel de los partidos políticos como instituciones mediadoras en cualquier democracia; 3) los principios democráticos que deben imperar en la organización de los mecanismos de participación política ciudadana en sus diversas vertientes, tanto en la electoral (para elegir representantes) como en la no electoral o de política pública (como es el caso de los principales mecanismos de participación ciudadana directa).

Méndez de Hoyos cuestiona los vacíos legales que existen para la regulación de ejercicios de democracia directa. En su opinión, esto favorece que se presenten casos como el que dio origen a la sentencia bajo análisis. Más aún, la autora lamenta que en México no se contemplen los mecanismos de democracia directa como la consulta, el referéndum o el plebiscito. Identifica perfectamente los esfuerzos locales en la materia, pero no deja de reconocer las vaguedades para su organización.

Es justamente esta falta de claridad lo que constituye la parte medular de las reflexiones de la autora. Para ella, la democracia directa debe ser un complemento ineludible de la democracia representativa: mediante ella es posible tomar parte en procesos deliberativos que repercuten en el espacio público, más allá de la elección de representantes populares.

A partir de este análisis, el lector podrá redescubrirse como un protagonista de la vida política, identificar las posibilidades que brindan los mecanismos de participación democrática directa y reconocer la importancia de definir reglas claras para su ejercicio.

*Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación*

NOTA INTRODUCTORIA

SUP-JDC-1126/2008

*Raúl Zeuz Ávila Sánchez**

Aspectos históricos y contexto del medio de impugnación

Para la clara comprensión de la sentencia del medio de impugnación que se reseña, es imprescindible mencionar los hechos que dieron origen a la controversia, pues su conocimiento claro favorece la comprensión de la postura adoptada por el órgano juzgador en la solución que otorgó a dicho conflicto.

El acto cuestionado en primera instancia mediante el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) por José Bernardo Rodríguez Vega fue la Convocatoria para la Consulta Ciudadana del Distrito Federal sobre la Reforma Energética, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 19 de julio de 2008.

Dicha impugnación se radicó ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en el expediente SUP-JDC-469/2008 y se resolvió el 2 de julio de 2008, en el sentido de reencauzar el medio impugnativo a juicio electoral, cuyo conocimiento correspondió al Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF), Órgano Jurisdiccional que mediante ejecutoria del 17 de julio de 2008 determinó desechar la demanda por considerarla improcedente, justificando esa conclusión en que la materia sobre la que versaba la demanda no era de su competencia.

* Secretario de Estudio y Cuenta en la Ponencia de la magistrada María del Carmen Alanís Figueroa.

La determinación adoptada por el Órgano Jurisdiccional local se controvertió mediante un nuevo JDC que se radicó en la mencionada Sala Superior, en el expediente identificado con la clave SUP-JDC-1126/2008.

Actos impugnados y procedencia del medio de impugnación

En el escrito de la demanda, el ciudadano enjuiciante señaló diversos actos que pretendió controvertir, algunos imputados al Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) y otro al TEDF.

De la autoridad administrativa electoral (Instituto Electoral local), reclamó presuntas omisiones relacionadas con la Convocatoria para la Consulta Ciudadana del Distrito Federal sobre la Reforma Energética, sin embargo, el medio impugnativo se sobreseyó respecto a esos actos negativos, toda vez que resultaba improcedente porque el ciudadano ya había agotado su derecho a impugnarlos, en virtud de que esos actos ya habían sido controvertidos mediante el primer JDC que se radicó en la Sala Superior en el expediente SUP-JDC-469/2008, resuelto el 2 de julio de 2008.

Por otra parte, el enjuiciante cuestionó la sentencia emitida por el TEDF por medio de la cual determinó desechar el juicio electoral reencauzado por la Sala Superior del TEPJF; acto respecto del que se tuvieron por satisfechos los requisitos de procedencia del medio impugnativo, motivo por el que se procedió al estudio de los agravios enderezados a controvertir dicho acto.

Planteamiento de los agravios

En el escrito de demanda, el ciudadano José Bernardo Rodríguez Vega expuso los motivos de inconformidad que pueden sintetizarse de la manera siguiente:

- a) La autoridad responsable violó las garantías de seguridad jurídica y legalidad, pues decretó el desechamiento del juicio electoral, a pesar de que se reencauzó ante dicha instancia mediante determinación de la Sala Superior.
- b) El TEDF desechó indebidamente el juicio electoral porque, en su concepto, el acto impugnado sí podía ser objeto de tutela a través del referido medio de impugnación local, ya que, en términos de la Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal, el juicio electoral es un medio de tutela del principio de legalidad de todos los actos de esa autoridad administrativa electoral local, incluidas las determinaciones emitidas con motivo de los procedimientos de participación ciudadana.
- c) La sentencia controvertida tiene un vicio de incongruencia interna, porque en una parte se afirma que dentro de los mecanismos de participación se encuentra el de consulta ciudadana, y al final se declara improcedente el medio de impugnación.

Consideraciones principales que sustentaron el sentido de la sentencia

El estudio de fondo de la controversia se verificó en dos apartados; en el primero se atendieron los agravios expuestos para controvertir las consideraciones de la resolución impugnada, y ya que uno de ellos resultó fundado, se revocó la sentencia dictada por el TEDF.

Ahora bien, atendiendo a que la sentencia fue dictada por la Sala Superior el 24 de julio de 2008 y la consulta ciudadana se llevaría a cabo el 27 de ese mes y año, se estudió, con plenitud de jurisdicción, el medio de impugnación en un principio presentado, es decir, aquel que se reencauzó a juicio electoral y que más tarde fue desechado por el TEDF.

En este contexto, el estudio de los motivos de inconformidad planteados para controvertir la sentencia dictada por el TEDF se verificó, en lo medular, de la manera siguiente:

Los agravios relativos a la presunta violación a las garantías de seguridad jurídica y legalidad, así como a la supuesta incongruencia de la sentencia entonces reclamada, se desestimaron sobre la base de que las premisas en que se sustentaban resultaban inexactas.

En efecto, por lo que respecta a la afirmación de que el desechamiento resultaba ilegal porque fue la Sala Superior quien determinó la improcedencia del juicio electoral y reencauzó el litigio a dicha vía, se estimó que en la sentencia antes dictada no se calificó la viabilidad jurídica de la impugnación y se dejó a la autoridad jurisdiccional local en plenitud de jurisdicción para que resolviera conforme a derecho, es decir, esa resolución no entrañaba una calificación sobre la procedencia del medio impugnativo, pues sólo se determinó la vía apropiada, por lo que no se vinculó al Tribunal local para dictar una sentencia en la que se estudiara el fondo de la controversia.

Respecto del agravio en el que se señaló una supuesta incongruencia entre las consideraciones relacionadas con la afirmación de que el juicio electoral es el medio de impugnación que procede en contra de los actos y resoluciones vinculados con los mecanismos de participación ciudadana y el sentido del fallo —consistente en que el juicio intentado resultaba improcedente porque el acto impugnado no era tutelable por dicha vía—, también se estimó infundado, por carecer de sustento jurídico.

Lo anterior, en razón de que la responsable, contrario a lo señalado por el ciudadano enjuiciante, no expuso consideración alguna en la que afirmara que el juicio electoral promovido por José Bernardo Rodríguez Vega era procedente para cuestionar la referida consulta, sino que se limitó a mencionar que el juicio electoral previsto en la normativa local sólo resultaba la vía eficaz para cuestionar los resultados del plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la elección de comités ciudadanos, pero

que no le confería atribuciones para analizar los actos y resoluciones relacionados con la consulta ciudadana; de ahí que el Tribunal responsable no emitió pronunciamiento alguno que encerrara la afirmación de la procedencia y el correspondiente estudio de fondo del medio de impugnación.

Luego, se procedió a analizar el motivo de inconformidad consistente en el indebido desechamiento del juicio electoral, porque, en concepto del actor, esa vía sí era el mecanismo de tutela adecuado para cuestionar los procedimientos de consultas ciudadanas. Dicho argumento se consideró esencialmente fundado.

La justificación a esta conclusión consistió en que, conforme a lo dispuesto en los artículos 2, fracción II, 76 y 77 de la Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal, en el sistema de medios de impugnación se prevé el juicio electoral como medio de tutela del principio de legalidad de todos los actos del IEDF, incluidas las determinaciones que emita con motivo de los procedimientos de participación ciudadana.

Así, atendiendo a una interpretación garantista, sistemática, funcional y gramatical del sistema integral de medios de impugnación en materia electoral y de participación ciudadana, se concluyó que uno de los propósitos consistía en salvaguardar los derechos de los ciudadanos a participar en los procedimientos de democracia directa previstos en la normativa respectiva, así como la correlativa protección y tutela por medio de los órganos administrativos y jurisdiccionales competentes.

Esa interpretación fortaleció el sistema de protección de derechos ciudadanos en materia de participación ciudadana, toda vez que con la adopción de este criterio se garantizó, en mayor medida, el acceso a la jurisdicción del Estado para combatir actos y resoluciones vinculados con ejercicios de democracia participativa directa; de ahí que la interpretación expuesta en dicho fallo generó la posibilidad de analizar determinaciones de la autoridad administrativa electoral susceptibles de transgredir derechos ciudadanos de esa naturaleza.

Por lo anterior, se determinó revocar el desechamiento decretado por el Tribunal Electoral del Distrito Federal.

Como se ha mencionado en párrafos previos, la resolución de la Sala Superior se emitió tres días antes de la fecha prevista para la consulta ciudadana, motivo por el cual se consideró que no habría tiempo para que el TEDF emitiera una nueva determinación y, a su vez, dicho fallo pudiera ser cuestionado de nueva cuenta ante la Sala Superior, por lo que, atendiendo al derecho a la tutela judicial efectiva, se procedió a analizar los motivos de inconformidad expuestos en la demanda primigenia con plenitud de jurisdicción.

Los agravios expuestos en el escrito de demanda originario consistieron, en esencia, en lo siguiente:

- a) Falta de cumplimiento del IEDF al no vigilar que la emisión de la Convocatoria para la Consulta Ciudadana sobre la Reforma Energética se verificara en el plazo legal previsto para ese efecto.
- b) Incumplimiento del IEDF de organizar el procedimiento de participación ciudadana.
- c) Falta de certeza en el procedimiento de participación ciudadana sobre la base de que no se precisaron las etapas del procedimiento participativo.
- d) Omisión del IEDF de ratificar el contenido de la convocatoria mencionada.

Los agravios antes referidos se estimaron infundados, en atención a que el procedimiento impugnado no encuadraba en los mecanismos previstos en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, porque no tenía como propósito someter a la opinión ciudadana un tema atinente a la competencia de las autoridades locales, ni tampoco establecer el modo de actuar del gobierno de esa entidad federativa o vincularlo a ejercer las funciones en un sentido determinado; por el contrario, el ejercicio de consulta impugnado tenía por objeto recabar la opinión ciudadana

respecto a la reforma energética, la cual, se señaló, es atribución exclusiva del Congreso de la Unión.

Aunado a lo anterior, se estimó que el procedimiento consultivo no se convocó por el Instituto Electoral local porque la naturaleza de ese ejercicio era distinta de aquellas que resultaban de competencia directa de esa autoridad electoral y de participación ciudadana, pues en términos del convenio celebrado con el Gobierno del Distrito Federal se advirtió que se trataba de un procedimiento para conocer la opinión ciudadana respecto del tópico conocido como reforma energética, por lo que sería el propio gobierno el encargado de organizarlo, mientras que la autoridad administrativa electoral local se limitaría a proporcionar asesoría y apoyo.

Resolutivos

Con base en las consideraciones que se han sintetizado en párrafos previos, la Sala Superior del TEPJF, con la ausencia de los magistrados José Alejandro Luna Ramos, Salvador Olimpo Nava Gomar y Pedro Esteban Penágos López, determinó, por unanimidad, revocar la sentencia impugnada, y declaró que las presuntas omisiones atribuidas al IEDF relacionadas con la Convocatoria para la Consulta Ciudadana del Distrito Federal sobre la Reforma Energética no producían agravio al demandante.

MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Regulación de consultas
en el Distrito Federal

*Irma Méndez de Hoyos**

EXPEDIENTE:
SUP-JDC-11 26/2008

SUMARIO: I. Introducción; II. Planteamiento; III. Decisión; IV. Conclusión, V. Fuentes consultadas.

I. Introducción

El caso del ciudadano José Bernardo Rodríguez Vega apunta al tema general de la participación política y los mecanismos de democracia directa. En específico, pone de manifiesto la importancia de garantizar que los procedimientos por medio de los cuales se organizan los mecanismos de participación ciudadana en el Distrito Federal —llámese referéndum, plebiscito o consulta ciudadana— estén regulados de manera clara por la ley y cumplan con principios como la equidad,

* Doctora en Gobierno por la Universidad de Essex, Reino Unido. Profesora-investigadora de tiempo completo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I. Líneas de investigación: democracia, elecciones, partidos políticos y políticas públicas.

la libertad, la transparencia y la justicia, pues de ello depende su carácter democrático y, por lo tanto, su legitimidad y relevancia en los procesos de toma de decisiones en materia de políticas públicas.

Como es de suponerse, las perspectivas para tratar el tema pueden ser varias. La que aquí se privilegia es la politológica, en particular su vertiente dedicada al estudio de la participación y las elecciones, en la medida en que brinda herramientas tanto teóricas como metodológicas para abordar dos temas relevantes. En primer lugar, los dilemas de la democracia directa y su relación con la democracia representativa, así como la función de los partidos políticos como instituciones mediadoras en cualquier democracia. En segundo lugar, los principios democráticos que deben imperar en la organización de los mecanismos de participación política ciudadana en sus diversas vertientes, esto es, la electoral —para elegir representantes— como en la no electoral o de política pública, como es el caso de los principales mecanismos de participación ciudadana directa. En último lugar, se ofrece una opinión sobre los resolutivos de la sentencia y los propósitos de este ensayo-comentario.

II. Planteamiento

Pretensión y peticiones de los promoventes

El 24 de junio de 2008, el ciudadano José Bernardo Rodríguez Vega promovió un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) en contra de omisiones del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), relacionadas con el procedimiento de consulta ciudadana iniciado con la publicación de la Convocatoria para la Consulta Ciudadana del Distrito Federal sobre la Reforma Energética publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 19 de junio del mismo año.

Según consta en la sentencia SUP-JDC-1126/2008, el juicio fue promovido, en principio, por Rodríguez Vega ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Sin embargo, el 2 de julio de 2008 este órgano dictó sentencia en el sentido de declararlo improcedente y reencauzarlo a juicio electoral, cuyo conocimiento correspondía al Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF). El 17 de julio del mismo año, el pleno de este último Tribunal dictó sentencia al declarar improcedente el medio de impugnación. Un día después, el 18 de julio de 2008, el ciudadano José Bernardo Rodríguez Vega promovió un JDC en contra de la sentencia del Tribunal capitalino. El 22 de julio, la Magistrada Presidenta del TEPJF ordenó integrar el expediente. Por último, este órgano revocó la sentencia del 17 de julio, dictada por el pleno del TEDF, y declaró que las omisiones atribuidas al Instituto Electoral, relacionadas con la Convocatoria para la Consulta Ciudadana, no producían agravio al demandante.

En su demanda de juicio electoral, el ciudadano José Bernardo Rodríguez Vega argumentó que el IEDF faltó a su obligación legal de vigilar que en la emisión de la Convocatoria para la Consulta Ciudadana del Distrito Federal sobre la Reforma Energética se respetara el plazo de 75 días que previene el Código Electoral del Distrito Federal para la organización y realización de los procesos de participación ciudadana, así como de establecer en la misma convocatoria los plazos para la preparación del proceso de participación ciudadana y hacer respetar su formalidad (artículo 221 del Código). El demandante arguyó que lo establecido en el Código Electoral mencionado (artículos 2, 3, 86 y 221) busca generar certidumbre jurídica respecto de la organización y desarrollo de los procesos de participación ciudadana.

En contraste, señala Rodríguez Vega, la convocatoria emitida por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal sólo se limitó a señalar la fecha de celebración de la consulta, sin establecer dónde comenzaban y concluían las etapas, lo cual generó incertidum-

bre. Asimismo, añadió que la omisión del IEDF de rectificar el contenido de la convocatoria se traduce en el incumplimiento y deficiente ejercicio de su función pública, en detrimento de las garantías de legalidad y seguridad jurídica.

En suma, el demandante acusó omisiones dolosas e incumplimiento de organizar el proceso de participación ciudadana del IEDF, así como de no intervenir y verificar los contenidos de la convocatoria para garantizar los plazos establecidos por la ley (Código Electoral artículos 1, 2, 86 y 221). Además, señaló que dichas omisiones generaban flagrantes violaciones a las garantías de certeza jurídica del ciudadano y al principio de legalidad al que debió sujetarse la autoridad electoral del Distrito Federal.

En virtud de lo anterior, el ciudadano José Bernardo Rodríguez Vega solicitó lo siguiente: a) condenar al IEDF a subsanar las omisiones en que incurrió respecto de la Convocatoria para la Consulta Ciudadana del Distrito Federal sobre la Reforma Energética en tres aspectos: primero, asumir la organización de dicha consulta, segundo, garantizar que la citada convocatoria estableciera los plazos para la preparación del proceso de participación ciudadana, así como la serie de etapas que comprende dicho proceso de consulta (de acuerdo con lo establecido en el Código Electoral del Distrito Federal, artículo 221), y tercero, que la convocatoria estableciera invariablemente el plazo de 75 días para la organización y realización de dicho proceso de participación ciudadana; b) resolver oportunamente el juicio dada la proximidad de la consulta; y c) restablecer el orden jurídico violado y dar cumplimiento a las disposiciones de orden público e interés general que establece el Código Electoral del Distrito Federal.¹ Todo ello con el propósito de generar certidumbre jurídica respecto del desarrollo del proceso de organización de la consulta y, al mismo tiempo, hacer acatar al IEDF los principios que rigen el cumplimiento de sus funciones: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y equidad.

¹ Cfr. TEPJF, JDC, expediente SUP-JDC-0469/2008, 2 de julio de 2008.

Contestación de la autoridad responsable

Como se mencionó anteriormente, el juicio promovido por el ciudadano José Bernardo Rodríguez Vega tuvo varias etapas en la medida en que la demanda transitó inicialmente por la Sala Superior del TEPJF, de ahí pasó al TEDF, para después ser procesada de nueva cuenta por el Tribunal federal. De acuerdo con lo anterior, lo que se describe a continuación es la contestación de la autoridad responsable en cada una de las tres etapas.

- 1) En respuesta al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano José Bernardo Rodríguez Vega en contra de las omisiones que reclama al IEDF con respecto a la Convocatoria para la Consulta Ciudadana, la Sala Superior del TEPJF contesta que el medio impugnativo federal es improcedente en la medida en que la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (artículo 80, párrafo 2) establece que el JDC sólo procederá cuando, en su caso, se hayan agotado todas las instancias previas. Además concluye que, contrario a lo que sostiene el demandante, sí existen medios de defensa previstos en la legislación del Distrito Federal para controvertir los hechos que, según su demanda, violen sus derechos político-electorales. En este sentido se ordena el reencauzamiento del medio de impugnación a juicio electoral cuyo conocimiento corresponde al TEDF.²
- 2) En solución al juicio electoral promovido por el ciudadano José Bernardo Rodríguez Vega en contra de las omisiones que reclama al IEDF con respecto a la Convocatoria para la Consulta Ciudadana sobre la Reforma Energética, el Pleno del TEDF declaró improcedente el medio de impugnación.³

² *Idem.*

³ *Cfr.* TEDF, juicio electoral, expediente TEDF-JEL-037/2008, 17 de julio de 2008.

- 3) Con relación al JDC de José Bernardo Rodríguez Vega en contra de la sentencia del Pleno del TEDF, la Sala Superior del TEPJF determinó: a) dejar sin curso ulterior (sobreser) el procedimiento del juicio respecto de los actos reclamados sobre las omisiones del IEDF; b) revocar la sentencia del TEDF sobre el caso; y c) declarar que las omisiones atribuidas al IEDF relacionadas con la Convocatoria para la Consulta Ciudadana del Distrito Federal sobre la Reforma Energética no producen agravio al demandante.⁴

III. Decisión

En este apartado, como en los restantes del presente trabajo, la atención se centra en la sentencia final dictada por la Sala Superior del TEPJF. Esto no significa dejar de considerar los elementos que se advierten en ésta respecto de la sentencia inicial de reencauzamiento del juicio al TEDF y la sentencia de este Tribunal local respecto a la improcedencia del medio de impugnación.

Cuestiones del asunto (*litis*)

De acuerdo con la sentencia final emitida por la Sala Superior del TEPJF, la *litis* del asunto parecería estar centrada en la regulación respecto de dos cuestiones: en primer lugar, la naturaleza *sui generis* del instrumento de participación ciudadana denominado Convocatoria para la Consulta Ciudadana del Distrito Federal sobre la Reforma Energética, el cual fue juzgado como diferente al mecanismo que tutela la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal también denominado Consulta Ciudadana. En segundo lugar, el órgano encargado de la organización de la Consulta Ciudadana del Distrito Federal sobre la Reforma Energética y, por lo

⁴ Cfr. TEPJF, JDC, expediente SUP-JDC-1126/2008, 24 de julio de 2008.

tanto, los principios y criterios que el órgano protege en el proceso de organización de dicho mecanismo de democracia directa.

Para entender la importancia que estos dos aspectos tienen —naturaleza de los mecanismos de participación directa y de los órganos responsables de su organización— en el carácter democrático y, por lo tanto, en su legitimidad y eficacia, se presenta, primero, un breve análisis de algunos de los dilemas de la democracia directa según los estudios políticos contemporáneos y, segundo, evidencia empírica relativa a los mecanismos de participación ciudadana directos en perspectiva comparada en algunas democracias consolidadas, en América Latina y México, poniendo énfasis en los principios democráticos que deben imperar en la organización de los instrumentos de participación política ciudadana directa.

Dilemas de la participación ciudadana directa

Los instrumentos de participación ciudadana como el plebiscito, el referéndum, la consulta ciudadana, la consulta popular y la iniciativa popular, entre otros, constituyen mecanismos de democracia directa cada vez más difundidos y utilizados en las democracias representativas, tanto consolidadas como emergentes. Pese a ello, el debate y crítica sobre la integración de dichos instrumentos a las normas y leyes que regulan la participación política ciudadana en detrimento de los mecanismos de representación, como las elecciones y los partidos políticos, sigue ocupando un lugar central en los estudios políticos.

Existe un marcado consenso en considerar que las elecciones constituyen el piso básico de cualquier democracia. Ésta puede ser más pero no menos. Autores como Dahl, Bobbio y Sartori coinciden en que la democracia se caracteriza antes que nada por ser un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen

quién está autorizado para tomar decisiones colectivas y bajo qué procedimientos.⁵ La democracia sin adjetivos se entiende como democracia política, según Sartori, comprendida como la reducción de las múltiples voluntades de millones de personas a un único comando.⁶ Sin elecciones, sin la abierta competencia por el poder entre fuerzas sociales y agrupaciones políticas, simplemente no hay democracia, según Nohlen.⁷ En este sentido, las elecciones competitivas componen el rasgo distintivo de la democracia y la fuente de legitimación del sistema político.

Esta concepción dominante de democracia procedimental,⁸ vinculada al principio de libertades civiles y políticas, ha abierto poco a poco el espacio para considerar que las elecciones constituyen, además, una oportunidad recurrente para que los ciudadanos expresen y “empoderen” sus intereses, de manera que contribuyan a asegurar la necesaria correspondencia entre los actos de gobierno y los intereses ciudadanos (con igual peso) con respecto a dichos actos, lo que para algunos constituye el núcleo de la democracia.⁹ Desde esta perspectiva un poco más ligada a la concepción deliberativa y participativa, en una democracia las decisiones importantes en cuestión de leyes y de políticas públicas dependen, de manera directa o indirecta, de la opinión expresada por los ciudadanos de la comunidad, la gran mayoría de los cuales goza de iguales derechos políticos (Weale, 1999: 14).

Al giro deliberativo de la teoría democrática que supone que la democracia puede centrarse en razones y argumentos de manera que se promueva un proceso de aprendizaje sobre

⁵ Dahl, en su recuento de las siete instituciones que distinguen a los regímenes políticos de los países democráticos modernos, incluye la celebración de elecciones periódicas y llevadas a cabo con limpieza. Robert A. Dahl, *Los dilemas del pluralismo democrático. Autonomía versus control*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1991, p. 21.

⁶ Giovanni Sartori, *¿Qué es la democracia?*, México, Taurus, 2003, p. 37.

⁷ Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, UNAM/FCE, 1998, p. 12.

⁸ Joseph A. Schumpeter, *Capitalismo, socialismo y democracia*, España, Orbis, 1971, 2 vols.

⁹ M. Saward, *The Terms of Democracy*, Reino Unido, Cambridge University Press, 1998.

las implicaciones que se derivan de la calidad ciudadana y las prácticas democráticas,¹⁰ hoy se suma, desde las teorías de la gobernanza,¹¹ la reivindicación de la participación directa de los ciudadanos en el ejercicio tolerante y razonado de la deliberación pública y en la solución de los problemas específicos de su propia comunidad.

Pese a ello, por décadas el consenso entre los académicos y estudiosos ha recaído en las desventajas de largo plazo y las numerosas amenazas a corto plazo al orden y estabilidad democrática asociados con la democracia directa. Las mayores críticas destacan que las elecciones generales permiten que los ciudadanos elijan entre gobiernos y programas alternativos, que los ciudadanos ordinarios no tienen la educación, interés, tiempo, especialización y otras cualidades requeridas para formular buenas decisiones políticas, y que sin instituciones intermedias como los partidos, las legislaturas y los gobiernos no se pueden formular políticas públicas coherentes, estables e informadas. En este sentido, se considera que la democracia directa erosiona a las instituciones intermediarias, incluyendo a los partidos, y abre el camino a la tiranía de la mayoría cambiante.¹²

¹⁰ John Rawls, "The idea of an Overlapping Consensus", *New York University Law Review*, EE.UU., núm. 64-62, 1987; Amartya Sen, "El ejercicio de la razón pública", *Vuelta*, México, mayo de 2004; Jürgen Habermas, *Teoría de la acción comunicativa*, España, Taurus, 1983, vol. 1.

¹¹ Para algunos, la gobernanza es ante todo un replanteamiento de las relaciones entre el Estado (o el gobierno) y la sociedad (Kooiman, Rhodes, Aguilar), donde esta última, desplegada en organizaciones no gubernamentales, redes, instituciones, etcétera, está llamada a tener una participación central en el nuevo paradigma de gobernar. La participación directa de la ciudadanía en la solución de problemas públicos constituye, pues, otro de los elementos comunes de entre las múltiples y disímiles definiciones de gobernanza. La ciudadanía parece cada vez más involucrada directamente en la detección, diseño y puesta en marcha de políticas públicas, una tarea otrora reservada al gobierno. *Cfr.* J. Kooiman *et al.*, *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, Reino Unido, Sage Publications, 1993; J. Kooiman, *Governing as Governance*, Reino Unido, Sage Publications, 2003; R. Rhodes, *Debating Governance*, EE.UU., Oxford University Press, 2000; Luis F. Aguilar Villanueva, *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE, 2006.

¹² Ian Budge, Sarah A. Rhodes y Bert A. Rockman (eds.), "Direct Democracy", *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Reino Unido, Oxford University Press, 2006, p. 596.

Frente a esta crítica, Budge menciona que los estudios empíricos modernos muestran evidencia en contra de las críticas extremas al involucramiento popular en la formulación de políticas públicas. Una de las respuestas más relevantes apunta que la democracia directa no tiene que estar no mediada, y que los partidos y los gobiernos pueden tener la misma función que en las democracias representativas de hoy. Desde su punto de vista, la democracia moderna es en gran medida una democracia de partidos. Éstos compiten ofreciendo al electorado programas de políticas públicas con distintas ideologías, de manera que la democracia representativa, en su forma moderna, se complementa con el voto directo sobre políticas públicas.¹³ Así, la complementariedad de la democracia representativa y la democracia directa radica en que la primera permite elegir a los gobernantes sobre la base de un “paquete” o programa de políticas públicas con un sello ideológico, mientras que por medio de los mecanismos de democracia directa los ciudadanos opinan o eligen políticas públicas concretas e individuales.

En América Latina, los procesos de transición democrática de los años 80 colocaron a las elecciones en un lugar central. Sin embargo, una década después las críticas a la legitimidad, representatividad y funcionamiento de los sistemas de partidos en varios países, sumado a la escasa confianza en estas instituciones de mediación, contribuyeron a la búsqueda de formas alternativas de participación directa. Según Zovatto, la crisis de representación del sistema partidario y el descontento creciente con la política en los años 90 trataron de ser superadas en numerosos países de la región mediante una doble vía: reformas constitucionales, por un lado, e incorporación de mecanismos de democracia directa por el otro.¹⁴

¹³ *Ibidem*, p. 597.

¹⁴ Daniel Zovatto, *Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina: un balance comparado 1997-2007*, IDEA International, 2007, p. 1. http://www.idea.int/americas/upload/Democracia_Directa_en_am%C3%A9rica_Latina.pdf.

Entre los mecanismos más usados están el plebiscito y el referéndum, a los que se suman la iniciativa legislativa popular y la revocatoria de mandato, aunque debe reconocerse que en América Latina existe una gran diversidad de mecanismos de democracia directa sumada a la pluralidad conceptual y metodológica.

Del estudio realizado por Zovatto destacan algunos elementos:¹⁵ a) es evidente el aumento de una tendencia al empleo de las instituciones de democracia directa en algunos países (Bolivia, Ecuador, Uruguay, Venezuela, Colombia, Paraguay, Chile, entre otros), aunque en dos países han sido poco utilizados (Argentina y Brasil) y en México no están regulados en el ordenamiento constitucional; b) la experiencia a la fecha en América Latina no pareciera indicar que los mecanismos de democracia directa hayan tenido, en la mayoría de los casos, la repercusión deseada en cuanto a mejorar la representación o la participación ni a mejorar o complicar sustancialmente la estabilidad política; c) 29 de las 41 consultas populares hechas en el periodo 1978-2007, tuvieron origen “desde arriba” y sólo 12 fueron iniciadas “desde abajo”, de las cuales nueve se llevaron a cabo en un solo país (Uruguay); d) en general, su uso en el ámbito nacional no parece haber dado mayor protagonismo real a la sociedad civil, sino que ésta ha desempeñado hasta la fecha, y sólo en unos pocos casos, más un papel de control y freno que de creación e innovación; e) es importante que los mecanismos de democracia directa sean vistos como instrumentos para fortalecer el sistema democrático, que complementen —pero no sustituyan— a las instituciones de la democracia representativa; f) es necesario definir un marco legal adecuado con el fin de mejorar su funcionamiento, pues en algunos países existen vacíos importantes en la reglamentación de estos instrumentos, lo que ha posibilitado un uso instrumental y político de algunos mecanismos de participación directa; g) un adecuado empleo de estos mecanis-

¹⁵ *Ibidem*, p. 20-35.

mos exige como premisa un Estado democrático dotado de derechos fundamentales plenamente garantizados y en el que el pluralismo político goce de total efectividad.

A partir de lo anterior, parece necesario impulsar la realización de análisis integrales sobre mecanismos de democracia directa que permitan arribar a elementos conclusivos respecto a cuestiones críticas como, por ejemplo, la relación y repercusión de la tendencia creciente del uso de instrumentos de participación ciudadana directa y el sistema de partidos, así como su eficacia en la construcción de la ciudadanía y la ampliación de la participación de la sociedad en la toma de decisiones gubernamentales.

Pese a esta limitación, la literatura comparada parece brindar dos elementos conclusivos en cuanto a los mecanismos de democracia directa: a) que lejos de contraponerse a las instituciones representativas democráticas, pueden complementarlas en la medida en que estas últimas instituciones sean sólidas y funcionen bien (o relativamente bien); y b) que es imprescindible desarrollar un marco legal adecuado que permita garantizar su carácter democrático, además de su eficacia y buen funcionamiento, de manera que los mecanismos de participación directa no sean utilizados con fines instrumentales o políticos por los gobiernos en turno.

Contrario a lo que los adversarios de la participación directa sostienen, tanto los mecanismos de democracia representativa como los de democracia directa suelen estar mediados por la participación de partidos políticos, grupos de interés, legislaturas, gobiernos, etcétera, de manera que cómo se depositan los votos, quién tiene derecho a votar y cómo se cuentan los votos resulta de primordial importancia. En este sentido, las reglas procedimentales son imprescindibles. Según Budge, muchas de las críticas a los mecanismos de democracia directa aplican de manera particular o exclusiva a las formas no mediadas y no reguladas de voto popular. De esta forma, la solución —desde su punto de vista—, tanto desde la perspectiva de la democracia directa como de la democracia representativa, es no abandonar, sino fortalecer los proce-

dimientos con el propósito de garantizar su validez y propiciar la mediación, más que desincentivarla.¹⁶ En suma, las normas que regulan los procedimientos de participación ciudadana directa son cruciales para entender y explicar su carácter democrático, así como su legitimidad y eficacia.

Como se mencionó, en México la Constitución no incorpora mecanismos de democracia directa en el ámbito nacional. Sin embargo, en la última década un número cada vez más significativo de entidades federativas han incorporado diversas modalidades de participación directa de la ciudadanía en la toma de decisiones gubernamentales. Destaca, sin duda, el caso del Distrito Federal, que puede ser considerado líder en la materia, pues incorporó inicialmente en 1995 instrumentos de participación ciudadana a partir de la aprobación de la ley en la materia. Más tarde, en 2004, se aprobó la Ley de Participación Ciudadana hoy vigente (abrogándose la anterior).

Pese al avance que representa incorporar diversos canales de participación, la ley actual regula de manera muy diferenciada y hasta precaria los 11 instrumentos de participación ciudadana que contempla, lo cual constituye —desde nuestro punto de vista— la *litis* del JDC de José Bernardo Rodríguez Vega, que es el objeto de análisis del presente ensayo.

La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal vigente dice que tiene por objeto

(...) instituir y regular los mecanismos e instrumentos de participación y las figuras de representación ciudadana; a través de los cuales las y los habitantes pueden organizarse para relacionarse entre sí y con los distintos órganos de gobierno del Distrito Federal.¹⁷

¹⁶ Ian Budge, *op. cit.*, p. 600.

¹⁷ *Gaceta Oficial del Distrito Federal, Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, artículo 1o., 17 de mayo de 2004. <http://www.prosoc.df.gob.mx/noticias/pdf/leypartcdf.pdf>

Esta ley contempla los siguientes instrumentos de participación política: plebiscito, referéndum, iniciativa popular, consulta ciudadana, colaboración ciudadana, rendición de cuentas, difusión pública, red de contralorías ciudadanas, audiencia pública, recorridos del Jefe Delegacional y Asamblea Ciudadana.¹⁸ Los dos primeros, el plebiscito y el referéndum, están regulados de manera exhaustiva o integral, pues se especifican las materias que pueden ser sujeto de consulta, los órganos o actores facultados para convocarlos, los plazos para la organización de los mecanismos, los órganos responsables de la organización del instrumento de participación, así como de su desarrollo y cómputo, el carácter vinculatorio o no de sus resultados, y hasta los órganos encargados de dirimir las controversias que se generen con motivo de la validez de los procesos (en este caso, el TEDF). Un elemento de vital importancia no regulado es el papel de los partidos políticos y las reglas a las que está sujeta su participación en estos procesos, cuestión que en muchos sentidos puede contribuir a la deslegitimación de los ejercicios de democracia directa o incluso a la manipulación de los mismos desde el poder. Como se mencionó en la sección anterior, la democracia directa es también una democracia mediada por los partidos políticos, instituciones privilegiadas de intermediación democrática.

En términos de su organización, destaca que la ley mandata al IEDF a organizar el plebiscito y el referéndum, lo que implica garantizar que en su organización y cómputo se cumpla con los principios democráticos que rigen su desempeño. En este sentido, el Código Electoral del Distrito Federal señala expresamente que para el debido cumplimiento de sus funciones, las autoridades electorales se regirán por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y equidad.¹⁹

En contraste con la regulación integral de estos instrumentos de participación, el resto —iniciativa popular, consulta ciuda-

¹⁸ *Ibidem*, artículo 2o.

¹⁹ Código Electoral del Distrito Federal, artículo 2o., México, 2008. http://www.iedf.org.mx/taip/mlegal/cedf/CEDF_080110.pdf.

dana, colaboración ciudadana, rendición de cuentas, difusión pública, red de contralorías ciudadanas, audiencia pública, recorridos del Jefe Delegacional y Asamblea Ciudadana— se encuentran subregulados.

En el caso específico de la Consulta Ciudadana, los artículos 42 a 45 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal señalan sólo los temas sujetos a consulta, los órganos convocantes, el carácter de los resultados y los elementos mínimos respecto a la convocatoria. Sin embargo, no se regula qué órgano es responsable de organizarla y llevar a cabo el cómputo de los votos; tampoco el órgano facultado para dirimir controversias respecto a su validez, y no se especifica quién o quiénes pueden participar en la consulta. En particular, destaca la ausencia de regulación sobre la participación de los partidos políticos que, como se mencionó, resulta crucial en cualquier mecanismo de democracia directa.

Esta falta de regulación integral o exhaustiva de la consulta ciudadana, en específico lo relativo al órgano facultado para organizarla, no permite garantizar que el proceso por medio del cual se desarrolla la consulta cumpla con los principios democráticos básicos de justicia, equidad, libertad y transparencia, y, por lo tanto, que sus resultados sean válidos, legítimos y eficaces para la toma de decisiones en el Distrito Federal. A ello se suma una irregularidad mayor, dañina para el bien público, que es la organización de consultas extraordinarias no reguladas por la Ley de Participación Ciudadana vigente, como es el caso de la Convocatoria para la Consulta Ciudadana del Distrito Federal sobre la Reforma Energética, materia de la sentencia bajo estudio.

De acuerdo con la sentencia emitida por la Sala Superior del TEPJF, la Consulta Ciudadana del Distrito Federal sobre la Reforma Energética no puede ser considerada una consulta ciudadana de acuerdo con la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, en virtud de que los temas que somete a consideración rebasan el ámbito de competencia del Gobierno del Distrito Federal.

Al parecer, la Consulta Ciudadana del Distrito Federal sobre la Reforma Energética convocada por el Gobierno del Distrito Federal tiene un carácter *sui generis* o extraordinario, no está regulada por la Ley de Participación Ciudadana vigente y, por lo tanto, no está sujeta a ningún tipo de principios democráticos en torno a su proceso de organización y resultados.

La falta de regulación integral o exhaustiva respecto de este tipo de mecanismos de participación ciudadana directa de carácter extraordinario o *sui generis* permite además que, amparados en un convenio firmado entre el Gobierno del Distrito Federal y el IEDF, el primero organice y el segundo sólo brinde asesoría técnica, con lo cual quedan en entredicho los principios democráticos que guían el ejercicio de democracia directa denominado Consulta Ciudadana del Distrito Federal sobre la Reforma Energética.

¿No debería la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal mandar al Instituto Electoral del Distrito Federal a ser el órgano responsable de la organización de todos los instrumentos de participación ciudadana directa para así garantizar su carácter democrático? Es más, ¿qué principios democráticos deben regir los instrumentos de participación ciudadana directa? En el siguiente apartado se presentan en perspectiva comparada los instrumentos de democracia directa y los órganos encargados de organizarlos, así como los principios que las rigen en cuatro conjuntos de casos: primero, democracias consolidadas; segundo, democracias emergentes en América Latina; tercero, el caso de México en el ámbito subnacional y, por último, el caso del Distrito Federal.

ÓRGANOS RESPONSABLES DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN DIRECTA

La calidad democrática de los mecanismos de democracia directa depende en gran medida de la existencia de un marco legal que garantice su adecuada organización y funcionamiento, así como

el cumplimiento de principios básicos fundamentales que guían los procesos democráticos: libertad, justicia, equidad y transparencia.

En la literatura comparada, estos principios han sido desarrollados principalmente para las elecciones. Sin embargo, como se mencionó con anterioridad, son cruciales para la legitimidad y eficacia de los mecanismos de participación ciudadana directa. Son, en este sentido, principios que deben guiar todo mecanismo de participación ciudadana de carácter democrático. Tal vez por ello, en un número muy importante de democracias, tanto consolidadas como emergentes, los mecanismos de participación ciudadana directa son organizados por los órganos de administración electoral responsables de organizar las elecciones federales o nacionales de los diversos países.

Los estudios sobre la democracia en perspectiva comparada, en especial aquellos enfocados en medir la democracia, han señalado la relevancia e impacto de las reglas que gobiernan la arena política y electoral (Dahl, Gastil, y Beetham).²⁰ Es casi un consenso en estos estudios que la configuración de las reglas electorales, la manera en que se conducen las elecciones y se procede a contar los votos, pueden definir qué tan democráticas son unas elecciones, o en el caso que ocupa el presente texto, qué tan democráticos son los mecanismos de participación ciudadana directa.

Para el caso de las elecciones, hay un consenso en considerar que éstas son democráticas en la medida en que son libres y justas. Ahora bien, el significado de una elección justa y cómo se relaciona con las reglas de la competencia ha sido, sin embargo, materia de controversia. Para Gastil, la justicia de las elecciones se relaciona con la existencia de leyes electorales justas, la oportunidad de hacer campaña, un listado de electores depurado y confiable, y la falta de desafíos importantes o descalifi-

²⁰ Robert Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition*, EE.UU., Yale University Press, 1971; Raymond D. Gastil, *Freedom in the World. Political Rights and Civil Liberties 1986-1987*, EE.UU., Greenwood Press, 1987. David Beetham, *Defining and Measuring Democracy*, Reino Unido, Sage Publications, 1994

caciones de los resultados electorales oficiales.²¹ Por su parte, la idea de Beetham sobre las elecciones libres y justas tiene que ver con el grado en que: a) las autoridades sean elegidas mediante una elección popular sobre la base de una competencia abierta, sufragio universal y voto secreto; b) la elección y los procedimientos para el registro de electores sean independientes del gobierno y estén fuera del control de los partidos; c) que no exista intimidación o soborno durante el proceso de la elección misma; d) que se garantice el acceso justo e igual para todos los partidos y candidatos a los medios de comunicación; e) que todos los votos tengan el mismo peso o valor.²² De manera similar, la idea de Coppedge acerca de las elecciones libres y justas se centra básicamente en la ausencia de fraude y coerción.²³ Otros autores ponen de relieve diferentes condiciones, pero también relacionan la equidad de las elecciones con lo que generalmente se identifica como reglas y prácticas para garantizar la igualdad de oportunidades e igualdad de derechos para todos los participantes (electores, partidos, autoridades electorales, etcétera).²⁴

En este contexto, fue la Unión Interparlamentaria –una institución reconocida por las Naciones Unidas– la que “a falta de una definición clara y detallada de los elementos constitutivos de

²¹ Raymond D. Gastil, “The Comparative Survey of Freedom: Experiences and Suggestions”, en Alex Inkeles (ed.), *Measuring Democracy*, EE.UU., Transaction Publishers, 1993, p. 26.

²² En el caso de Beetham, los índices desarrollados para la auditoría de la democracia en el Reino Unido se expresaron a manera de preguntas, agrupadas de acuerdo con cuatro dimensiones de democracia. Cinco de 30 preguntas se relacionaban directamente con la equidad de las elecciones. *Cfr.* David Beetham, *op. cit.*, pp. 28 y 29.

²³ En su intento de medir la poliarquía, Coppedge transforma algunos de los requisitos institucionales de Dahl en una variable única que mide la elección libre y justa y contiene tres categorías: 1. Elecciones sin fraude o coerción importante o rutinaria. 2. Elecciones con cierto fraude o coerción. 3. Elecciones sin valor: elecciones sin opción de candidatos, partidos o inexistencia de elecciones. Michael Coppedge y Wolfgang H. Reinicke, “Measuring polyarchy”, en Alex Inkeles (ed.), *Measuring Democracy*, EE.UU., Transaction Publishers, 1993, pp. 47-68.

²⁴ Aunque una definición de igualdad de oportunidades e igualdad de derechos es difícil de encontrar en la bibliografía citada, se deduce que se refieren generalmente al hecho de que ningún partido tenga ventaja alguna sobre el resto, por ley y en la práctica, que pudiera alterar los resultados de las elecciones.

una elección libre y justa” comisionó a un grupo de investigadores para definir algunos criterios y presentarlos al Consejo de dicha Unión. El resultado fue un estudio intitulado Elecciones Libres y Justas; Ley Internacional y Práctica, que “trata de establecer el contenido de las reglas y normas de la ley internacional, con especial atención a la Práctica del Estado”.²⁵

En marzo de 1994, el Consejo Interparlamentario –donde 129 países están representados– llegó a un consenso y de manera unánime adoptó una Declaración sobre los Criterios para Elecciones Libres y Justas.²⁶ Estos criterios se dividen en cuatro secciones. En la primera se señalan los principios generales para unas elecciones libres y justas. En la segunda sección se mencionan los derechos de voto de todo individuo mientras que en la tercera se incluyen los derechos y responsabilidades de los candidatos y de los partidos. Por último, la cuarta sección presenta todos los derechos y responsabilidades de los Estados respecto a las elecciones, desde las medidas legislativas necesarias hasta las políticas y pasos institucionales que deben ser adoptados.

Es importante considerar que estos criterios fueron diseñados para realizar evaluaciones objetivas en muy diversas circunstancias. La posibilidad de aplicarlos al caso mexicano y a los mecanismos de participación ciudadana directa se basa en su enfoque internacional y amplio.²⁷

De acuerdo con la evidencia que se presenta a continuación (cuadro 1), en algunas democracias consolidadas los mecanismos de democracia directa son organizados por los órganos de administración electoral, y su desempeño está guiado por principios como la independencia respecto del gobierno y los partidos,

²⁵ Guy Goodwin-Gill, *Free and Fair Elections: International Law and Practice*, Reino Unido, Inter-Parliamentary Union, 1994, VII.

²⁶ *Idem*. De los 129 miembros parlamentarios de la Unión, 112 estuvieron representados en la Conferencia en la que se adoptó la Declaración.

²⁷ Guy Goodwin-Gill asevera que una ventaja del enfoque internacional, que se deriva de la experiencia comparativa, yace en su capacidad para integrar las variaciones por circunstancias históricas y culturales, y seleccionar diferentes modos de determinar qué es lo que la gente escoge. Guy Goodwin-Gill, *op. cit.*, p. 2.

la calidad de liderazgo y la publicidad de la información, como en Canadá, o la independencia, transparencia, publicidad, efectividad y calidad de los procesos, como en Inglaterra. En este cuadro se incluyen cinco países ampliamente reconocidos por el uso de mecanismos de democracia directa, Canadá, Suiza, Estados Unidos, Inglaterra y Francia.

CUADRO 1			
Mecanismos de democracia directa en democracias consolidadas			
PAÍS	MECANISMO DE DEMOCRACIA DIRECTA	ORGANISMO ELECTORAL	PRINCIPIOS RECTORES DEL ORGANISMO
Estados Unidos ^A	En el ámbito nacional no existe, sólo 24 estados utilizan el referéndum.	División Electoral de cada estado (p. ej., la División Electoral de la Secretaría de Estado del Estado de Oregon).	
Canadá ^B	Referéndum, plebiscito y consultas nacionales.	Oficina del Oficial Electoral (The office of Chief Electoral Officer/ Elections Canada).	Independencia ante el gobierno y los partidos políticos, calidad de liderazgo, publicidad de la información —transparencia. Se basa en la Ley Federal sobre el Referéndum del 23 de junio de 1992.
Suiza ^C	Referéndum.	Organización conjunta entre la Comisión Parlamentaria (Parliamentary Committee) y la Cancillería Federal (Federal Chancellery).	No se mencionan.
Inglaterra ^D	Referéndum.	Comisión Electoral (The Electoral Commission).	Independencia, confianza e integridad del público en el proceso democrático, transparencia, publicidad, efectividad y calidad de los procesos.
Francia ^E	Referéndum y consulta.	Consejo Constitucional.	Legitimidad, regularidad de los procesos.

Fuente: elaboración propia con datos de:

^A http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/consulta_popular_y_democracia_di.htm

^B Federal Referendum Legislation. <http://www.elections.ca/loi/leg/frl/referendum.pdf>

^C Consultation Procedure Act, CPA. <http://www.admin.ch/ch/e/rs/1/172.061.en.pdf>.

^D Comisión Electoral. <http://www.electoralcommission.org.uk/about-us>.

^E El Consejo Constitucional (mayo 1992) Francia: Hechos y Cifras núm. 19, México, Embajada de Francia, Emilio Velazco Gamboa, Modelos de democracia participativa. http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/030520215735-3_.html

Los mecanismos de democracia directa en América Latina se muestran en el cuadro 2. Destaca, sin duda, que en ningún caso es el gobierno quien organiza los ejercicios de participación ciudadana. Son los órganos de administración electoral, por lo regular los tribunales supremos electorales, los responsables del proceso de organización de estos ejercicios. Además, el principio rector de dichas instituciones es garantizar, en principio y formalmente, la calidad democrática de los mecanismos de participación ciudadana directa.

CUADRO 2 Mecanismos de democracia directa en América Latina			
PAÍS	MECANISMO DE DEMOCRACIA DIRECTA	ORGANISMO ELECTORAL	PRINCIPIOS RECTORES DEL ORGANISMO
Argentina ^A	Referéndum, plebiscito y consulta popular.	Dirección Nacional Electoral.	Transparencia, seguridad, seriedad, equidad y pluralidad.
Bolivia ^B	Referéndum.	Corte Nacional Electoral.	Soberanía popular, igualdad, participación, transparencia, publicidad, preclusión, autonomía e independencia, imparcialidad y legalidad.
Brasil ^C	Plebiscito y referéndum.		
Chile ^D	Plebiscito.	Servicio electoral.	
Colombia ^E	Referéndum, plebiscito y consulta popular.	Consejo Nacional Electoral.	Imparcialidad, secreto del voto, publicidad del escrutinio, eficacia del voto, capacidad electoral y principio de proporcionalidad.
Costa Rica ^F	Referéndum y plebiscito.	Tribunal Superior de Elecciones.	Transparencia, honradez, excelencia, lealtad y liderazgo.
Ecuador ^G	Referéndum y consulta popular.	Consejo Nacional Electoral.	Transparencia, legalidad y autonomía.
El Salvador ^H	Consulta popular.	Tribunal Supremo Electoral.	Autonomía, efectividad, confiabilidad, justicia, voto libre y espontáneo, y ejercicio pleno de los derechos políticos.
Guatemala ^I	Referéndum y consulta popular.	Tribunal Supremo Electoral.	Justicia, autodeterminación, imparcialidad, equidad, convicción y legitimidad.
Honduras ^J	Plebiscito, referéndum y consulta popular.	Tribunal Supremo Electoral.	Autonomía, independencia, imparcialidad, apego a la ley, confiabilidad, compromiso, trabajo en equipo y modernización.
Nicaragua ^K	Plebiscito y referéndum.	Consejo Supremo Electoral.	
Panamá ^L	Referéndum.	Tribunal Electoral.	Libertad, honradez y eficacia del sufragio popular.

CUADRO 2 Mecanismos de democracia directa en América Latina (cont.)			
PAÍS	MECANISMO DE DEMOCRACIA DIRECTA	ORGANISMO ELECTORAL	PRINCIPIOS RECTORES DEL ORGANISMO
Paraguay ^M	Referéndum.	Tribunal Superior de Justicia Electoral.	Libertad y transparencia del sufragio, validez del voto, expresión auténtica de la voluntad popular, imparcialidad, secreto del voto, publicidad del escrutinio y transparencia.
Perú ^N	Referéndum.	Jurado Nacional de Elecciones.	Respeto de la voluntad ciudadana, legalidad, neutralidad, expresión auténtica y libre del ciudadano.
Uruguay ^O	Referéndum y plebiscito.	Corte Electoral.	Justicia, transparencia, secreto del voto, libre elección.
Venezuela ^P	Referéndum.	Consejo Nacional Electoral.	Independencia orgánica, autonomía funcional y presupuestaria, despartidización de los organismos electorales, imparcialidad, participación ciudadana, descentralización de la administración electoral, transparencia, celeridad en el acto de votación y escrutinio.

Fuente: elaboración propia con datos de:

- ^A Bibliotecas virtuales.com, Constitución Política de Argentina, 1994, artículo. 40. <http://www.bibliotecasvirtuales.com/biblioteca/constituciones/Argentina/index.asp>; Dirección Nacional Electoral. http://www.mininterior.gov.ar/asuntos_politicos_y_aletorales/mision.php?idName=asuntos&idNameSubMenuDerPrincipal=asuntosMision&idNameSubMenu=&idNameSubMenuDer=asuntosMision.
- ^B Corte Nacional Electoral de Bolivia, Biblioteca Virtual, Código Electoral, (Ley núm. 1984), http://www.cne.org.bo/centro_doc/normas_virtual/codigo_electoral.pdf.
- ^C Constitución Política de Brasil, 1988, artículo 14. www.acnur.org/biblioteca/pdf/0507.pdf.
- ^D Servicio Electoral República de Chile, 2007. <http://www.servel.cl/SERVEL/index.aspx?channel=324>.
- ^E Consejo Nacional Electoral República de Colombia, (mayo 1994). <http://www.cne.gov.co/>; Colombia: Sobre mecanismos de participación ciudadana, 1995-2006, Ley núm. 134. <http://pdba.georgetown.edu/Electoral/Colombia/ley134-94.html>.
- ^F Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. <http://www.tse.go.cr/>. Plan Estratégico Institucional. http://www.tse.go.cr/pei_08_12.htm.
- ^G Consejo Nacional Electoral de Ecuador. <http://www.cne.gov.ec>
- ^H Tribunal Supremo Electoral de El Salvador. <http://www.tse.gob.sv/page.php?7>.
- ^I Ley Electoral y de Partidos Políticos de 1985. <http://pdba.georgetown.edu/Electoral/Guate/gley.html>; Tribunal Supremo Electoral de Guatemala. <http://www.tse.org.gt/acercade.php>.
- ^J Tribunal Supremo Electoral de Honduras. http://www.tse.hn/web/institucion/Mision_y_Vision.html.
- ^K Consejo Supremo Electoral de Nicaragua. <http://www.cse.gob.ni/index.php?s=1>. Constitución Política de Nicaragua (2003). <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0153.pdf>.
- ^L Tribunal Electoral de Panamá. <http://www.tribunal-electoral.gob.pa/administracion/mision-vision.html>; Constitución Política de Panamá. <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Panama/panama1994.html>.
- ^M Tribunal Superior de Justicia Electoral de Paraguay. <http://www.tsje.gov.py/estructura.php>.
- ^N Jurado Nacional de Elecciones de Perú. <http://portal.jne.gob.pe/informacioninstitucional/quienessomos/Qué%20es%20el%20JNE.aspx>.
- ^O Corte Electoral de Uruguay. <http://www.corteelectoral.gub.uy/gxpsites/hgxp001.aspx>.
- ^P Consejo Nacional Electoral de Venezuela. <http://www.cne.gov.ve/referenda.php>.

Como se mencionó antes, en México no se contemplan instrumentos de democracia directa a nivel nacional. Sin embargo, poco a poco las entidades federativas han ido incorporando a sus constituciones o leyes secundarias instrumentos como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la consulta ciudadana (cuadro 3).

En casi todos los casos, los dos primeros instrumentos son organizados por los institutos electorales estatales. Sin embargo, destaca que sólo cuatro estados, además del Distrito Federal, contemplan la consulta ciudadana —Coahuila, Hidalgo, Tlaxcala y Veracruz—. En la mayoría de las veces es el gobierno el encargado de su organización y en otros no se especifica.

CUADRO 3 Mecanismos de democracia directa en el ámbito estatal en México			
ESTADO	MECANISMO DE DEMOCRACIA DIRECTA	FUNDAMENTO JURÍDICO	INSTITUCIÓN QUE ORGANIZA
Aguascalientes	Plebiscito, referéndum e iniciativa popular.	Ley de participación ciudadana y Constitución política del estado.	Instituto electoral del estado organiza el plebiscito y el referéndum.
Baja California	Plebiscito, referéndum e iniciativa popular.	Ley de participación ciudadana y Constitución política del estado.	Instituto estatal electoral encargado de la organización del plebiscito y el referéndum.
Baja California Sur	Plebiscito, referéndum e iniciativa popular.	Ley de participación ciudadana y Constitución política del estado.	Instituto estatal electoral.
Campeche	No se incorporan.		
Coahuila	Plebiscito, referéndum, iniciativa popular y consulta ciudadana.	Ley de participación ciudadana.	Instituto estatal electoral organiza el plebiscito y el referéndum.
Colima	Plebiscito, referéndum e iniciativa popular.	Ley de participación ciudadana y Constitución política del estado.	Instituto estatal electoral en colaboración con la autoridad que lo solicita (referéndum o plebiscito).
Chiapas	Plebiscito e iniciativa popular.	Constitución política del estado.	Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas.
Chihuahua	Plebiscito, Referéndum, Iniciativa popular y revocación de mandato.	Constitución política del estado.	Instituto estatal electoral es el encargado de los procedimientos de consulta pública.

CUADRO 3 Mecanismos de democracia directa en el ámbito estatal en México (cont.)			
ESTADO	MECANISMO DE DEMOCRACIA DIRECTA	FUNDAMENTO JURÍDICO	INSTITUCIÓN QUE ORGANIZA
Distrito Federal	Plebiscito, referéndum, iniciativa popular, etcétera. En total, 11 mecanismos.	Ley de participación ciudadana.	Instituto Electoral del Distrito Federal organiza el plebiscito y el referéndum, para el caso de la consulta ciudadana no se indica quién es el encargado de su organización.
Durango	Plebiscito, referéndum e iniciativa popular.	Constitución Política del Estado de Durango.	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango.
Guanajuato	Plebiscito, referéndum e iniciativa popular.	Ley de participación ciudadana y Constitución política del estado.	Comisión de Participación Ciudadana del Consejo General del Instituto Electoral del Estado.
Guerrero	Referéndum y plebiscito.	Constitución política del estado.	Instituto Electoral del Estado.
Hidalgo	Iniciativa popular y consulta ciudadana.	Constitución política del estado.	La consulta popular funciona dentro del Sistema Estatal de Planeación Democrática en el que las autoridades deben consultar a la ciudadanía acerca de los programas por realizar.
Jalisco	Plebiscito, referéndum e iniciativa popular.	Ley de participación ciudadana y Constitución política del estado.	Instituto Electoral del Estado de Jalisco.
Estado de México	Referéndum.	Constitución política del estado.	Instituto Electoral del Estado de México.
Michoacán	Plebiscito, referéndum e iniciativa popular.	Código Electoral del Estado de Michoacán.	Instituto electoral del estado.
Morelos	Plebiscito, referéndum e iniciativa popular.	Ley de participación ciudadana y Constitución política del estado.	Instituto electoral del estado y Consejo de Participación Ciudadana.
Nayarit	No se incorporan.		
Nuevo León	Iniciativa popular.	Constitución política del estado.	
Oaxaca	Iniciativa popular.	Constitución política del estado.	
Puebla	Plebiscito, referéndum e iniciativa popular.	Código Electoral del Estado de Puebla.	Instituto Electoral del Estado de Puebla.
Querétaro	Referéndum e iniciativa popular.	Constitución política del estado y código electoral del estado.	Instituto Electoral del Estado de Querétaro.

CUADRO 3 Mecanismos de democracia directa en el ámbito estatal en México (cont.)			
ESTADO	MECANISMO DE DEMOCRACIA DIRECTA	FUNDAMENTO JURÍDICO	INSTITUCIÓN QUE ORGANIZA
Quintana Roo	Plebiscito, referéndum e iniciativa popular.	Ley de participación ciudadana y Constitución política del estado.	Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo.
San Luis Potosí	Plebiscito, referéndum e iniciativa popular.	Constitución política del estado.	Consejo Estatal Electoral de San Luis Potosí en colaboración con la autoridad convocante.
Sinaloa	Referéndum, plebiscito, revocación de mandato e iniciativa popular.	Constitución política del estado.	En ninguna ley se determina quién es el encargado de organizar los procesos de participación ciudadana.
Sonora	Referéndum, plebiscito, consulta vecinal e iniciativa popular.	Constitución política del estado.	No se determina quién organizará los procesos y no hay ley reglamentaria.
Tabasco	Plebiscito, referéndum e iniciativa popular.	Constitución política del estado.	Instituto de Elecciones y de Participación Ciudadana de Tabasco.
Tamaulipas	Plebiscito, referéndum, consulta vecinal e iniciativa popular.	Ley de participación ciudadana y Constitución política del estado.	Instituto estatal electoral organiza los procesos de referéndum y plebiscito.
Tlaxcala	Plebiscito, referéndum y consulta ciudadana.	Constitución política del estado.	Instituto Electoral de Tlaxcala organiza el plebiscito y referéndum; la consulta ciudadana está a cargo de cada órgano de gobierno que la convoque.
Veracruz	Plebiscito, referéndum, iniciativa popular y consulta ciudadana.	Constitución política del estado.	Instituto Electoral Veracruzano.
Yucatán	Plebiscito, referéndum e iniciativa popular.	Ley de participación ciudadana y Constitución política del estado.	Instituto de Procedimientos Electorales y Participación ciudadana del Estado de Yucatán.
Zacatecas	Plebiscito, referéndum, iniciativa popular y revocación de mandato.	Ley de participación ciudadana y Constitución política del estado.	Instituto Electoral del Estado de Zacatecas.

Fuente: elaboración propia con información del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Contexto nacional", *Participación Ciudadana*, [actualización: 27 de mayo de 2006]. http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Eje_tematico/8_pciudadana.htm y de la consulta en línea de las leyes de participación ciudadana y constituciones políticas de cada estado de la República.

El cuadro 4 muestra los mecanismos de participación ciudadana utilizados en el periodo 1993-2008 en el caso específico del Distrito Federal. Como se observa, el IEDF fue responsable de organizar la elección de comités vecinales en 1999 y el plebiscito sobre el segundo piso en 2002. El resto de los ejercicios de participación ciudadana en el Distrito Federal han sido organizados por la Secretaría de Gobierno del propio Distrito Federal y por dos instancias colegiadas en los casos de la Consulta Verde de 2007 y la consulta sobre la reforma energética de 2008.

Esto implica que en el mayor número de los casos de ejercicios efectivos de democracia directa, el propio gobierno de la ciudad ha estado directamente involucrado, lo que en alguna medida genera dudas sobre su posible uso instrumental o político-partidista.

CUADRO 4 Mecanismos de participación ciudadana utilizados en el Distrito Federal				
MECANISMO DE PARTICIPACIÓN	TEMA	NUM. DE PARTICIPANTES	ORGANIZADO POR	PRINCIPIOS
Plebiscito 1993	Reforma política.	321,933	No disponible.	
Votación 1999	Elección de Comités Vecinales.	573,251	Instituto Electoral del Distrito Federal.	Equidad, independencia, imparcialidad, legalidad, objetividad y certeza.
Consulta 2001	Horario de verano (Consulta telefónica).	318,304	Secretaría de Gobierno/ Dirección General de Concertación Política y Atención Social y Ciudadana.	
Plebiscito 2002	Segundo piso.	420,536	Instituto Electoral del Distrito Federal.	Equidad, independencia, imparcialidad, legalidad, objetividad y certeza.
Consulta 2002	Transporte Público (Consulta telefónica).	47,835	Secretaría de Gobierno/ Dirección General de Concertación Política y Atención Social y Ciudadana.	
Consulta 2002	Permanencia AMLO (Consulta telefónica).	691,619	Secretaría de Gobierno/ Dirección General de Concertación Política y Atención Social y Ciudadana.	
Consulta 2003	Segundo piso (Consulta telefónica).	80,970	Secretaría de Gobierno/ Dirección General de Concertación Política y Atención Social y Ciudadana.	
Consulta 2007	Consulta Verde: acciones ecológicas del gobierno de la Ciudad de México.	1,033,190	Observatorio Ciudadano del DF: participan universidades, organismos no gubernamentales, autoridades locales y los consejeros del Instituto Electoral del DF.	
Consulta 2008	Reforma energética.	826,028	Grupo Técnico de la Consulta: Comité Ciudadano de la Consulta, Gobierno de la Ciudad de México y colaboradores del Instituto Electoral del Distrito Federal.	

Fuente: elaboración propia con información del Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Desarrollo Social, Consejo de Desarrollo Social, del documento “La Participación Ciudadana en el Distrito Federal: Grupo de Trabajo 3: formas y redes de participación ciudadana”, 2003.

Argumentos centrales de la Sentencia

El 24 de julio de 2008, la Sala Superior del TEPJF avaló por unanimidad el proyecto de sentencia de la Magistrada Presidenta María del Carmen Alanís respecto del JDC de José Bernardo Rodríguez Vega, quien señaló las omisiones del IEDF en el proceso de organización de la Consulta Ciudadana del Distrito Federal sobre la Reforma Energética.

La sentencia revocó el fallo del TEDF que el 17 de julio había declarado improcedente el juicio ciudadano —que había sido reencauzado por la propia Sala Superior del TEPJF— bajo el argumento de que la Ley de Participación Ciudadana no le autorizaba conocer controversias de este tipo.

En respuesta directa a lo demandado, la sentencia del Tribunal Federal establece que la consulta en materia energética no se enmarca dentro de los instrumentos de participación ciudadana que la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal señala como aquellos en los que el órgano electoral debe intervenir directamente (que se limitan al plebiscito y referéndum). Por ello, no resultaba procedente que el IEDF cumpliera con los plazos marcados por la ley para llevar a cabo el proceso de desarrollo de ese ejercicio. Asimismo, el TEPJF concluyó que las presuntas omisiones del IEDF respecto de la emisión de la convocatoria no causaron agravio al demandante.

Los argumentos centrales que sustentan la sentencia relativa a las omisiones del IEDF en la emisión de la Convocatoria a la Consulta Ciudadana del Distrito Federal sobre la Reforma Energética se pueden dividir en dos grandes bloques: 1) los que tienen que ver con la naturaleza de la Consulta Ciudadana del Distrito Federal sobre la Reforma Energética; 2) aquellos argumentos relativos a las obligaciones y funciones del IEDF en materia de participación ciudadana de acuerdo con el Código Electoral del Distrito Federal y la Ley de participación ciudadana local.

Respecto de los argumentos sobre la naturaleza de la consulta energética, conviene recordar que en su demanda de juicio electo-

ral, José Bernardo Rodríguez Vega plantea que el Instituto Electoral del Distrito Federal faltó a su obligación legal de vigilar que en la emisión de la Convocatoria sobre la Consulta Ciudadana del Distrito Federal sobre la Reforma Energética se respetara el plazo de los 75 días que previene el Código Electoral del Distrito Federal para la organización y realización de la Consulta.

En la sentencia se señala que de acuerdo a lo que establece el Código Electoral de Distrito Federal en sus artículos 220 y 221, así como en la Ley de Participación Ciudadana, artículos 42 y 45, el IEDF no está constreñido a velar porque en la preparación del mecanismo denominado Consulta Ciudadana, y en la emisión de la convocatoria cuestionada, se observe el plazo de 75 días, así como que se indiquen las etapas de ese procedimiento. Ello en virtud de que la Consulta Ciudadana del Distrito Federal sobre la Reforma Energética

(...) no es uno de los mecanismos de participación ciudadana a que se refiere la Ley (de Participación Ciudadana), porque no tiene como propósito someter a consideración de la ciudadanía temas relacionados con cuestiones de la atribución y competencia propia del Gobierno del Distrito Federal, elemento condicionante que se establece en el artículo 42 de la Ley de Participación Ciudadana, para el mecanismo que regula como “Consulta Ciudadana”, y tampoco tiene como propósito legal generar elementos de juicio para determinar el modo en que debe ejercer sus funciones la autoridad que la convoca, objetivo que se le asigna en el numeral 45 de la propia ley.²⁸

Incluso la sentencia añade que:

La denominada consulta impugnada, se refiere a aspectos de orden distinto que no corresponde a las atribuciones y

²⁸ TEPJF, JDC, expediente SUP-JDC-1126/2008, 24 de julio de 2008, p. 39.

funciones públicas del Gobierno del Distrito Federal, sino que trata de recabar la opinión ciudadana respecto del tema relativo a la reforma energética, la cual es competencia exclusiva del Congreso de la Unión, conforme a lo previsto en el artículo 73, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.²⁹

Lo anterior se reafirma en la propia Convocatoria para la Consulta Ciudadana del Distrito Federal sobre la Reforma Energética donde se señala que el propósito exclusivo de la consulta es “conocer la opinión de la ciudadanía en torno a la llamada reforma energética”,³⁰ propósito que no corresponde a lo que legalmente es materia y fin del mecanismo de consulta ciudadana regulado en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

Por su parte, el desechamiento del juicio electoral decretado por el Tribunal Electoral del Distrito Federal se sustentó entre otras cosas en que:

(...) la “Convocatoria Consulta Ciudadana del Distrito Federal sobre la Reforma Energética” no era propiamente una consulta que se pudiera inscribir dentro de la órbita de la ley invocada, sino que se trataba de un acto de deliberación política abierta a la ciudadanía, en la cual dos órganos de gobierno plantean una serie de preguntas que le permiten asumir una posición política relacionada con un tema de interés nacional.³¹

Respecto de las obligaciones del Instituto Electoral del Distrito Federal, la sentencia reconoce que este organismo está obligado a garantizar la realización de los procedimientos de participación ciudadana conforme lo establece la propia

²⁹ *Ibidem*, pp. 39 y 40.

³⁰ Convocatoria para la Consulta Ciudadana del Distrito Federal sobre la Reforma Energética, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 19 de junio de 2008. http://www.consejeria.df.gob.mx/uploads/gacetitas/Junio08_19_359.pdf

³¹ TEPJF, JDC, expediente SUP-JDC-1126/2008, 24 de julio de 2008, p. 23.

Ley local en la materia, pero sólo cuando el procedimiento de que se trate corresponda precisamente a los previstos en la normativa. Sin embargo, como se explicitó antes, desde la perspectiva de la Sala Superior del TEPJF, la Consulta Ciudadana del Distrito Federal sobre la Reforma Energética no es uno de los mecanismos de participación ciudadana a que se refiere esa ley.

(...) la participación del Instituto Electoral local en dicha actividad no está dada en términos del artículo 86 del Código Electoral de esta entidad, según el cual corresponde al instituto la organización de los procesos de participación ciudadana, sino que su ingerencia está delimitada y acotada, conforme a la base tercera de la convocatoria a los convenios que al efecto celebró con los órganos convocantes.³²

En el convenio celebrado entre el IEDF y el Gobierno del Distrito Federal, se establece que quien organiza la Consulta Ciudadana del Distrito Federal sobre la Reforma Energética es el gobierno local y que el Instituto

(...) solamente proporcionará apoyo y asesoría para que éste pueda realizar dicha actividad, incluso facilitará en comodato el uso de bienes y materiales, respecto de los cuales el Gobierno del Distrito Federal se compromete a devolver en las condiciones en que lo haya recibido o a cubrir los daños o reintegrar su valor en caso de que no lo haga.³³

En suma, la sentencia señala de manera global que la Consulta Ciudadana del Distrito Federal sobre la Reforma Energética

(...) no corresponde al que se regula en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, por más que su denomina-

³² *Ibidem*, p. 41.

³³ TEPJF, JDC, expediente SUP-JDC-1126/2008, 24 de julio de 2008, p. 43.

ción sea coincidente, pues el sujeto que lo organiza, el objeto que se busca y los resultados de la consulta, no corresponden a los diseñados en la ley para que la participación ciudadana se involucre en la toma de decisiones y fije el modo en el cual deben ser ejercidas las funciones de las autoridades del gobierno local. Así, la consulta en cuestión no es el instrumento de democracia directa a disposición de la ciudadanía para generar efectos vinculantes en relación con las autoridades locales.³⁴

De ello se deriva, según la Sentencia, que en la medida en que el IEDF no era organizador de la Consulta ni se trataba de uno de los mecanismos contemplados en la Ley de Participación Ciudadana, dicha institución no se encontraba obligada a velar por la observación de lo señalado por los artículos 86 y 221 del Código Electoral del Distrito Federal respecto al procedimiento, por lo que los alegatos del demandante, el ciudadano José Bernardo Rodríguez Vega, resultaban infundados.

IV. Conclusión

El 24 de junio de 2008, el ciudadano José Bernardo Rodríguez Vega promovió un JDC en contra de omisiones del IEDF, relacionadas con el procedimiento de consulta ciudadana iniciado con la publicación de la Convocatoria para la Consulta Ciudadana del Distrito Federal sobre la Reforma Energética publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 19 de junio del mismo año.

Después de un proceso que involucró tanto a la Sala Superior del TEPJF, como al TEDF, la primera determinó revocar la sentencia del 17 de julio dictada por el pleno del TEDF, y declarar que las omisiones atribuidas al IEDF, relacionadas con la

³⁴ *Idem.*

Convocatoria para la Consulta Ciudadana del Distrito Federal sobre Reforma Energética, no producían agravio al demandante.

En la sentencia SUP-JDC-1126/2008 se exponen de manera clara y contundente los fundamentos jurídicos que sustentan la decisión central de la Sala Superior del TEPJF en el sentido de la ausencia de agravio a los derechos político-electorales del ciudadano José Bernardo Rodríguez Vega. Sin embargo, dicha sentencia parece haber privilegiado una interpretación restrictiva de la ley y en particular de los principios democráticos que deben guiar todo ejercicio de participación ciudadana directa.

En este sentido, parecería que se dejaron de lado algunos de los problemas que subyacen a lo dispuesto por la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. En particular destaca la falta de regulación respecto de los procesos de organización, los actores participantes, y espacios para dirimir controversias de la mayoría de los instrumentos de participación ciudadana establecidos por dicha ley, así como, en general, la falta de garantías respecto de su transparencia, libertad, justicia y equidad.

Como se ha expuesto, mientras que el plebiscito y el referéndum están regulados de manera más o menos integral —aunque destaca la ausencia de referentes respecto a los actores con derecho a participar y las condiciones de la competencia— el resto de los instrumentos, en especial la consulta ciudadana, carecen de reglas claras que establezcan quién es responsable de organizarla y qué garantías existen de su carácter democrático.

A ello se añade la posibilidad que tiene el gobierno del Distrito Federal de organizar consultas ciudadanas extraordinarias o *sui generis*, que están, al parecer, fuera de la ley, como fue el caso de la Consulta Ciudadana del Distrito Federal sobre Reforma Energética. Según la sentencia, dicha consulta no constituyó uno de los mecanismos de participación ciudadana a que se refiere la Ley de Participación Ciudadana, porque no tiene como propósito someter a consideración de la ciudadanía temas relacionados con cuestiones de la atribución y competencia propia

del gobierno del Distrito Federal. Pero entonces, ¿de qué tipo de consulta se trata?, ¿dónde está regulada?, ¿qué tipo de garantías hay respecto a su carácter democrático?, ¿la falta de reglas permite su manipulación, su uso instrumental por parte del Gobierno del Distrito Federal?

Tendría que existir un cuestionamiento inevitable respecto de la participación también extraordinaria del IEDF, quien mediante un convenio con el Gobierno del Distrito Federal decide brindar asesoría técnica en un proceso que el propio TEDF calificó como “un acto de deliberación política abierta a la ciudadanía en la cual dos órganos de gobierno plantean una serie de preguntas que le permiten asumir una posición política relacionada con un tema de interés nacional”.³⁵

Los órganos de administración electoral han tenido un papel fundamental en los procesos de transición a la democracia de las últimas décadas, en especial en México. Constituyen, en ese sentido, instituciones importantes para la construcción de la democracia, en la medida en que se encargan directamente de la organización de elecciones y de otros instrumentos de participación ciudadana e indirectamente de la gobernanza y el Estado de Derecho (López-Pintor, 2000: 13).

De ello se deriva, entre otros aspectos, que órganos como el Instituto Electoral del Distrito Federal deben ser garantía de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y equidad, que son principios rectores de su desempeño. Su participación en consultas ciudadanas extraordinarias, *sui generis* o fuera de la ley, debe ser cuestionada con mucho detenimiento, o hasta prohibida.

Por último, respecto a los objetivos del presente ensayo, vale la pena destacar que, como se expuso al inicio del mismo, el propósito era analizar la sentencia sobre el JDC en contra de omisiones del IEDF, relacionadas con el procedimiento de consulta ciudadana iniciado con la publicación de la Convocatoria

³⁵ TEPJF, JDC, expediente SUP-JDC-1126/2008, 24 de julio de 2008.

para la Consulta Ciudadana del Distrito Federal sobre la Reforma Energética desde una óptica politológica. Esto permitiría destacar la importancia de entender la naturaleza de los mecanismos de democracia directa como mecanismos que requieren regulación clara y hasta cierto punto exhaustiva, tanto respecto a procedimientos que garanticen principios democráticos en su organización y resultados, como de derechos de los participantes, entre los cuales destacan los partidos políticos.

Según Ian Budge, la democracia directa moderna como la democracia representativa moderna son democracias de partidos,³⁶ de manera que no regular la participación de los partidos políticos y los mecanismos de organización de los instrumentos de participación ciudadana contribuye a abrir un espacio para la manipulación de la voluntad ciudadana, y la competencia poco equitativa y justa. La falta de regulación —dice Budge— deja el camino libre para las campañas de todo tipo de organizaciones, por lo común financiadas de forma encubierta por aquellos que se benefician de manera directa.³⁷ El carácter democrático de los mecanismos de democracia directa no está dado por la existencia misma de instrumentos de participación ciudadana en una ley, sino por las instituciones y las reglas que garantizan una competencia abierta, justa y equitativa entre los actores involucrados, destacadamente los partidos políticos; así como procedimientos que garanticen imparcialidad, certeza, equidad, transparencia y profesionalismo en el proceso de organización y conteo de votos. De todo ello depende la legitimidad y validez de los mecanismos de democracia directa, que contrariamente a lo que algunos consideran, pueden contribuir a fortalecer la democracia representativa hoy sujeta a severas críticas en diversos contextos, de forma marcada en América Latina y México.

³⁶ Ian Budge, *op. cit.*, p. 602.

³⁷ *Ibidem*, p. 605.

V. Fuentes consultadas

- Aguilar Villanueva, Luis F., *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE, 2006.
- Beetham, David, *Defining and Measuring Democracy*, Reino Unido, Sage Publications, 1994.
- Budge, Ian, Sarah A. Rhodes y Bert A. Rockman (eds.), “Direct Democracy”, *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Reino Unido, Oxford University Press, 2006.
- Coppedge, Michael y Wolfgang H. Reinicke, “Measuring Polyarchy”, en Alex Inkeles (ed.), *Measuring Democracy*, EE.UU., Transaction Publishers, 1993.
- Dahl, Robert, *Los dilemas del pluralismo democrático. Autonomía versus control*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1991.
- , *Polyarchy: Participation and Opposition*, EE.UU., Yale University Press, 1971.
- Gastil, Raymond D., “The Comparative Survey of Freedom: Experiences and Suggestions”, en Alex Inkeles (ed.), *Measuring Democracy*, EE.UU., Transaction Publishers, 1993.
- , y Leonard R. Sussman, *Freedom in the World. Political Rights and Civil Liberties 1986-1987*, EE.UU., Greenwood Press, 1987.
- Gobierno del Distrito Federal, Consejería Jurídica y de Servicios Legales, “Convocatoria para la Consulta Ciudadana del Distrito Federal sobre la Reforma Energética”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 19 de junio de 2008. http://www.consejeria.df.gob.mx/uploads/gacetitas/Junio08_19_359.pdf.
- , Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 17 de mayo de 2004. http://www.provecino.org.mx/pdfs/leyes/Ley_Participacion_Ciudadana.pdf.
- Goodwin-Gill, Guy, *Free and Fair Elections: International Law and Practice*, Reino Unido, Inter-Parliamentary Union, 1994.

- Habermas, Jürgen, *Teoría de la acción comunicativa*, 4ª. ed., trad. Manuel Jiménez Redondo, España, Taurus, 1983, vol. 1.
- Instituto Electoral del Distrito Federal, Código Electoral del Distrito Federal, 2008. http://www.iedf.org.mx/taip/mlegal/cedf/CEDF_080110.pdf.
- Kooiman, J., *Governing as Governance*, Reino Unido, Sage Publications, 2003.
- , *et al.*, *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, Reino Unido, Sage Publications, 1993.
- López-Pintor, Rafael, *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*, Bureau Development Policy, United Nations Development Programme, 2000.
- Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, 2a. ed., México, UNAM/FCE, 1998.
- Rawls, John, “The Idea of an Overlapping Consensus”, *New York University Law Review*, EE.UU., núm. 64-62, 1987.
- Rhodes, R. A. W., *Debating Governance*, EE.UU., Oxford University Press, 2000.
- Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, México, Taurus, 2003.
- Saward, M., *The Terms of Democracy*, Reino Unido, Cambridge University Press, 1998.
- Sen, Amartya, “El ejercicio de la razón pública”, *Vuelta*, México, mayo de 2004.
- Schumpeter, Joseph A., *Capitalismo, socialismo y democracia*, España, Orbis, 1971, 2 vols.
- Tribunal Electoral del Distrito Federal, juicio electoral, expediente TEDF-JEL-037/2008, 17 de julio de 2008.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, expediente SUP-JDC-0469/2008, 2 de julio de 2008.
- , juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, expediente SUP-JDC-1126/2008, 24 de julio de 2008.

Weale, Albert, *Democracy, Issues in Political Theory*, 2a. ed., EE.UU., St. Martin's Press Inc., 1999.

Zovatto, Daniel, *Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina: un balance comparado 1997-2007*, IDEA International, 2007. http://www.idea.int/americas/upload/Democracia_Directa_en_am%C3%A9rica_Latina.pdf.

Mecanismos de participación ciudadana. Regulación de consultas en el Distrito Federal es el cuaderno núm. 27 de la serie *Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, se imprimió en junio de 2010 en Litográfica Dorantes S.A. de C.V., Oriente 241-A núm. 29, Col. Agrícola Oriental, Del. Iztacalco, C.P. 08500, México, D.F., Tel. 57 00 35 34.

El cuidado de la impresión estuvo a cargo de la Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial, Ciudad Universitaria, D.F.

Su tiraje fue de 1,500 ejemplares