

Criterios de legitimidad impuestos a herramientas de Participación Ciudadana en México.

En México gobierna un sistema democrático, indirecto, de partidos políticos con tendencia a volverse participativo. Las legislaciones sobre las herramientas de participación ciudadana a nivel federal se estrenaron en 2012 con tres solicitudes de instituciones partidistas.

A simple vista los porcentajes requeridos para iniciar el proceso de una consulta popular son consistentes con otros porcentajes que determinan, por ejemplo, derechos para los partidos políticos, los umbrales de representación proporcional y la rentabilidad electoral para el cálculo de sus prerrogativas. Pero analizando otras variables, requisitos impuestos a las consultas populares que no se establecen para las instituciones partidistas, no se sostiene la congruencia y pone en duda la intención detrás de las leyes sobre participación ciudadana.

Surgen preguntas como, por qué se exige un mínimo de participación electoral adicional a la mayoría simple requerida para que una consulta popular llegue a ser vinculante; por qué no se establecen procedimientos, plazos o sanciones a las autoridades vinculadas con los resultados positivos; hay correspondencia entre la cantidad de apoyo requerido para legitimar una solicitud de consulta popular y el tiempo determinado -si lo está- para obtenerlo.

A manera de exploración primaria los porcentajes de legitimidad procesal para las candidaturas independientes podrán servir como punto de comparación, así como lo que se exige a los partidos políticos de nueva creación. Y yendo más allá, los porcentajes establecidos para que los partidos políticos constituidos puedan acceder a escaños en los cuerpos legislativos y a sus prerrogativas.

La razonabilidad de estos porcentajes está sometida a una discrecionalidad legislativa difícil de evaluar con precisión, pero hay fuentes de derecho que han argumentado sobre esta facultad de quienes hacen las leyes, que también podrían aportar elementos para elucidar hacia donde se orienta esta voluntad política de trascender hacia una democracia participativa.

Por lo anterior este trabajo integra los porcentajes requeridos para consultas populares, candidaturas independientes, constitución de nuevos partidos políticos, el umbral de representación proporcional y los criterios porcentuales para la asignación de recursos públicos.

Se parte de la premisa de que las herramientas de participación ciudadana están formalizadas en las leyes, son el medio por el cual la ciudadanía puede solicitar y obligar a las autoridades a accionar a ciertas áreas del quehacer del Poder Ejecutivo y Legislativo en el sentido dictado por el resultado obtenido. Es un contrasentido que las herramientas de participación ciudadana no hayan tenido el éxito esperado y sean muy poco utilizadas. Las razones de esta baja utilización pueden ser muchas, pero una cuestionable es el nivel de exigencia que se impone y probablemente la complejidad del procedimiento.

En el presente trabajo exploraremos los porcentajes de exigencia impuestos a la Consulta Popular en cualquiera de sus formas, plebiscito o referéndum; los porcentajes exigidos a las candidaturas independientes como forma de participación ciudadana emanada de la voluntad popular. Si bien la consulta popular difiere de la figura de candidatura independiente, ambas son formas de participación ciudadana ajena a las instituciones públicas. También se analizará la exigencia a las agrupaciones políticas que buscan constituirse como partido político. De manera general se analizarán los requisitos y exigencias a los partidos políticos a través de criterios porcentuales.

Además del dato duro porcentual, se analizarán otras variables que condicionan el cálculo, como el universo desde el que calcula ese porcentaje. Además, la determinación de los plazos, en ocasiones muy precisa y en otras muy relativizada. Esto es, si se utiliza como base el padrón electoral o la lista nominal, la votación total o la válida emitida, si a un porcentaje considerado alto se le asigna un plazo amplio o no. De manera genérica se enunciará la inversión pública en cada caso ya sea en especie o económica y que podría resultar reveladora ante niveles de exigencia versus beneficio obtenido.

Para hacer este análisis se utilizará la legislación federal como marco de referencia para las legislaciones locales de los estados de: Nuevo León, Jalisco, Querétaro, Chiapas y Ciudad de México. En estos cinco estados existe la legislación local sobre la consulta popular y han tenido al menos una experiencia de Consulta Popular.

No será posible la exhaustividad en este documento debido a la limitación del espacio y de otras variables que también tendrían influencia en la definición de estos criterios, elementos políticos o casuísticos implicados en cualquier ejercicio discrecional. La información que aquí se presentan ha sido recopilada desde 2016 en la Comisión Estatal Electoral (CEE), organismo público local electoral del estado de Nuevo León, y que fue presentada en el marco del 4º Encuentro Nacional de Educación Cívica.

En un primer segmento se definirán los conceptos relevantes a la participación ciudadana y sus herramientas, la razonabilidad de los porcentajes de la legitimidad procesal, la discrecionalidad legislativa; los fundamentos utilizados en las exposiciones de motivos que dan lugar a las legislaciones correspondientes, en caso de existir.

En un segundo segmento, se presentarán los datos porcentuales legislados y algunas reflexiones sobre las semejanzas y divergencias en cada caso, particularmente aquellos que difieran significativamente entre homólogos estatales, o bien, que establezcan criterios diferentes a lo establecido en las legislaciones nacionales.

En un tercer segmento se mencionará de manera general la complejidad de los procedimientos para cada concepto y un estimado del impacto al erario que cada variable tendría tanto en términos económicos, humanos, materiales.

Hecho lo anterior se presentará el panorama trazado, las tendencias e indicios notorios, así como las áreas de investigación y estudio que se abren desde esta perspectiva de participación ciudadana y la voluntad política legislada y vigente.

Conceptos

La Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023 propone la generación de condiciones para que la ciudadanía se apropie de su espacio público, condición que sucedería a través de la participación ciudadana (ENCÍVICA, 2016: 100-101). En esta lógica la participación ciudadana es el canal a través del cual la ciudadanía se apropia de su entorno compartido, del espacio público. Otra forma en la que el texto entiende su propósito es precisamente la creación de las condiciones para que la ciudadanía tome cartas en los asuntos públicos en el sentido amplio. Las herramientas de participación ciudadana serían entonces los medios formales para la incorporación de propuestas ciudadanas en el quehacer del gobierno.

En otras palabras, las formas de participación legisladas, las herramientas de participación ciudadana y entre ellas la Consulta Popular, serían el mecanismo formal para la apropiación de lo público. El Estado, a través de los cuerpos legislativos, abre las puertas a la voz pública y se somete a su voluntad garantizando la cualidad mandatoria que tendría un resultado positivo y vincularían a las diversas autoridades implicadas para llevar a cabo aquello que establece como proyecto aprobado por consulta popular.

De acuerdo con la Ley Federal de Consulta Popular (LFCP) la Consulta Popular es el mecanismo de participación por el cual los ciudadanos ejercen su derecho, a través del voto emitido, mediante el cual expresan su opinión respecto de uno o varios temas de trascendencia nacional. El voto en la Consulta Popular está establecido como un derecho y una obligación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, ART 35, FRACC VIII) mismo que se amplía en el artículo 7 de la LFCP estableciendo que ese derecho ciudadano conlleva la participación en la toma de decisiones que tengan una trascendencia nacional, en el caso federal o local.

Por otro lado, la legitimidad es esta cualidad de autoridad, formal o no, otorgada al individuo o la institución a quien la que la población obedece o se solidariza, en ocasiones trascendiendo lo regulado. David Easton refiere la legitimidad como “la autoridad obtenida por la aceptación de su posición en ella (Easton, 1999: 85).

El término de legitimidad procesal toma forma de requisito formal porcentual en el número de firmas exigidas en diversos procesos de participación ciudadana. La legitimidad

procesal requerida para solicitar la Consulta Popular, para el registro de candidaturas independientes y para la constitución de nuevos partidos políticos se puede definir como el requisito que una vez cumplido califica al solicitante como autoridad formal a fin de obtener el apoyo u obediencia de las instancias de gobierno en lo relativo a su solicitud.

Aunque no necesariamente con el adjetivo procesal, también son criterios de legitimidad los porcentajes que se exigen a partidos políticos en forma de requisito constitucional para mantener su registro, el umbral de representación para acceder a cuerpos legislativos y los porcentajes de votación recibida utilizados en el cálculo de prerrogativas, o bien, la distribución porcentual que se hace de los recursos partidistas diferenciándoles en función de su rentabilidad electoral. Esto es, el 30% que se entrega de manera igualitaria a todos los partidos políticos y el 70% que se distribuye sólo entre aquellos que tienen representación en los congresos locales o federales.

La discrecionalidad legislativa es una facultad de este órgano para establecer límites o estándares con ciertas limitaciones razonables en función del objetivo que se persigue, por lo que no puede calificarse de arbitraria. La razonabilidad de los porcentajes establecidos para la legitimidad procesal deriva de diversas consideraciones que en teoría hace el legislador o legisladora en función de un fin perseguido. El extremo hasta el cual puede manejarse esta discrecionalidad no se puede determinar con precisión pues estará sujeto a múltiples variables y condiciones particulares, pero esta autorización a la subjetividad para establecer un porcentaje a partir del cual se adquiere un derecho o no, debe al menos responder a una lógica.

Podría esperarse que las exposiciones de motivos de las diversas legislaciones estos porcentajes estén fundamentados o al menos justificados. En las legislaciones mexicanas vigentes, analizadas para el presente trabajo, no se encontró en la exposición de motivos de las mismas alguna argumentación sobre la discrecionalidad con las que se establecieron los porcentajes para la legitimación procesal. La investigación en este sentido no fue exhaustiva, pero deja la posibilidad de asumir que se utilizó el criterio del 3%, como el umbral de representación proporcional, como parámetro para definirlos.

Se encontró una sentencia de la Corte Europea de Derechos Humanos (CEDH) en el juicio de Yumak y Sadak versus Turquía en relación a la imposición de un umbral del 10%

para la integración por representación proporcional al cuerpo legislativo. En esta sentencia se determina que no hay violación al Artículo 3° del Protocolo No. 1 de la Convención para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, reclamado por los demandantes; sin embargo, hace una sugerencia de reconsideración al gobierno turco y propone establecer el porcentaje del 5% como umbral suficiente. (CEDH, 2008:31-32)

Para efectos del presente análisis se retoman los argumentos plasmados en la sentencia y rebatidos en el voto particular de cuatro magistrados a fin de bosquejar lo que podría ser elemento racional para acotar la discrecionalidad legislativa. Tanto la sugerencia de modificar el porcentaje de 10 a 5, como la violación que se advierte en el voto particular sobre el tema, aportan elementos para dar una idea de lo que es -o lo que implica- la discrecionalidad legislativa y sus limitaciones. Los cuatro magistrados en contra de la sentencia consideran que sí hay una violación a dicho artículo del protocolo en discusión y parte de los mismos razonamientos, de esperarse bajo una interpretación diferente a los plasmados en la sentencia (CEDH. 2008: 32-35).

El documento parte de la libertad amplia que existe para los países miembros en la determinación del tipo y forma de elecciones que asumirán, siempre y cuando en los procedimientos se garantice el voto libre y que estos se realicen en intervalos razonables; advierte también que la representación proporcional no se presenta como una obligación para los sistemas electorales.

Sobre los umbrales electorales¹ analiza aquellos vigentes entre los países miembro de la Unión Europea cuya variabilidad va de porcentajes menores a 1 hasta el umbral más alto que es de 8% regulado en Liechtenstein. En su análisis incluye otros sistemas electorales en donde se definen estos umbrales electorales o bien, aquellos que se establecen específicamente diferenciados para candidaturas independientes o coaliciones. Concluye así que el efecto de un umbral electoral alto conllevaría a la estabilidad en el cuerpo legislativo, mientras que un umbral bajo propicia la representación equitativa, esto es la generación de leyes abiertas y justas para las mayorías representadas; y que sólo la realidad histórica y política del país y la situación particular que vive podría determinar las ventajas o desventajas de cada uno.

¹ Los porcentajes mínimos para obtener una curul de representación proporcional.

Sobre este asunto, los argumentos del voto particular determinan en que sí hay violación al Artículo 3 y parten de los mismos principios de la sentencia. En general un umbral electoral integra variables históricas, políticas y situacionales del país, un umbral alto forma grupos parlamentarios fuertes que en exceso propiciarían una polarización y no una estabilidad. Los efectos de un umbral electoral del 10%, sostienen los magistrados disidentes, a lo largo de la historia electoral turca ha sido la exclusión de buena parte de la decisión del electorado. Después de una revisión de los porcentajes de votación excluida en la representación del cuerpo legislativo turco en diversos procesos electorales -se remontan a 1987- demuestran la exclusión efectiva a lo largo de la historia turca. El análisis lo centran en el porcentaje de votos que no ha sido representados en el parlamento turco producto del umbral del 10%. Y el efecto de esta limitación o requisito, concluyen, ha eliminado la representación de hasta un 45% en conformación del cuerpo legislativo, en 2002.

Continúan con la afirmación de que la exclusión es contraria a la esencia de la representación proporcional pues limita la participación de partidos regionales o de minorías, lo que merma el pluralismo, y sin este la democracia no existe. Adicionalmente refieren que buena cantidad de partidos políticos de corrientes ideológicas divergentes que no han alcanzado el umbral requerido han caído en prácticas irregulares y vicios que no abonan a la transparencia electoral.

Se sostiene en el voto particular que debido a ese umbral electoral del 10% el sistema electoral turco ha desarrollado diversas técnicas de “by-pass”, no así soluciones de fondo para el sistema y la democracia. Cita casos de apoyos partidistas no formalizados a candidaturas independientes, coaliciones informales en las listas de representación proporcional. Estos “estratagemas” van en contra del objetivo legítimo de establecer un umbral electoral, aunque la justificación de dicho cuerpo legislativo alegue que su objetivo es evitar la fragmentación parlamentaria. En el voto particular también sostienen que, en el caso turco, estas medidas correctivas y de salvaguarda de la estabilidad política, resultan de de consideraciones políticas y acuerdos eventuales y que podrían cambiar o desaparecer de un día a otro.

El tercer argumento que rebaten los magistrados disidentes es el detrimento de estas prácticas en el sistema de partidos. Establecen que el partido político representa una unidad

ideológica particular y diferente, cualquier interferencia a su autonomía o independencia en la participación electoral coarta la libre expresión de la opinión de la gente. El requisito del 10% como umbral para la representación proporcional sólo incentiva la simulación, porque un partido político se ve obligado a encontrar protección de otro partido con el propósito de alcanzar un escaño, partidos aliados en la informalidad, candidaturas de un partido impuestas a otra socava la independencia de los partidos, especialmente en la conformación de las listas de representación proporcional.

De lo anterior se pueden retomar tres elementos que podrían funcionar como cotos a la discrecionalidad legislativa en el establecimiento de porcentajes justos y óptimos, aunque definitivamente con esto no se agotan las consideraciones necesarias ni las posibles:

1. La determinación discrecional de un porcentaje se pondera en función del objetivo que se persigue y su límite es la generación de efectos contrarios al objetivo o bien el surgimiento de vicios en el sistema.
2. La discrecionalidad debe atender los principios esenciales para los que se establece, deben sostenerse en el tiempo de alguna manera y no puede responder a situaciones o intereses particulares o esporádicos, manipulables y eliminables en otro momento y a conveniencia.
3. La discrecionalidad legislativa debe atender el equilibrio entre la estabilidad parlamentaria con el pluralismo. Los porcentajes de legitimidad procesal deben ser lo suficientemente altos para alcanzar una estabilidad y a la inversa, lo suficientemente bajos para no excluir minorías identificadas en la población.

En México tenemos un sistema de representación con umbrales de representación bajos de acuerdo a los criterios de la sentencia de la CEDH, esto es, la voluntad política tiene a la inclusión y la pluralidad para la integración de los cuerpos legislativos, la visión de estado facilitaría el acceso de ideologías diversas a fin de crear leyes integrales. Pero es un hecho que la historia mexicana del siglo XX se tejió a través de sólo dos fuerzas partidistas sólidas, como fueron el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

La realidad en 2018 demuestra la inclusión de al menos dos nuevas fuerzas partidistas: el partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) y el partido Movimiento Ciudadano (MC). En abono a la pluralidad promovida por el Estado Mexicano

históricamente, se ha mantenido la existencia de al menos cinco partidos políticos en las elecciones posteriores a 1990.

Hasta ahora se han definido conceptos relevantes a la participación ciudadana y sus herramientas, así como los fines que persigue a través de la visión del INE en su Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCívica), una reflexión sobre la discrecionalidad legislativa así como la razonabilidad de los porcentajes de la legitimidad procesal, o bien, la legitimidad de esto. Sigue ahora analizar los porcentajes establecidos para los diversos mecanismos de participación ciudadana y sus análogos para los partidos políticos.

En un segundo segmento, se presentarán los datos porcentuales legislados y algunas reflexiones sobre las semejanzas y divergencias en cada caso, particularmente aquellos que difieran significativamente entre homólogos estatales, o bien, que establezcan criterios diferentes a lo establecido en las legislaciones nacionales.

Porcentajes requeridos a Consulta Popular, Candidaturas Independientes y Partidos Políticos

A continuación se presentan diversas tablas que contienen de manera sintetizada los requisitos porcentuales exigidos a las diversas figuras de participación ciudadana o partidista. La referencia completa se incluye en los anexos referidos en cada caso.

Si bien no todos los porcentajes son comparables y que la razonabilidad de los mismos podría buscar fines diferentes, para el objeto que se persigue, las comparaciones se hacen bajo el entendido que son requisitos establecidos a a quienes buscan ejercer su derecho a participar en la vida pública de manera personal o institucional.

En términos generales se busca encuadrar el análisis en estos tres elementos que, de acuerdo a lo comentado en el primer apartado, molderían o acotarían de alguna forma la discrecionalidad legislativa:

1. Objetivo que persigue
2. Pertinencia dentro del sistema mexicano: democrático, partidista y participativo.
3. Potencial de inclusión de minorías identificables.

En la tabla a continuación se presentan los porcentajes requeridos a la ciudadanía para solicitar una Consulta Popular en el ámbito federal y en los órdenes locales, así como los porcentajes que harían vinculante el resultado positivo de las mismas.

Tabla 1. Requisitos porcentuales para la Consulta Popular		
Entidad	Porcentaje firmas para solicitar CP	Porcentaje de firmas para vincular resultado de la CP
Federal	2% LN	Participación del 40% LN y mayoría simple
Nuevo León	2% LN	40% LN de votación a favor de la Consulta
CDMX	0.4% LN	1/10 LN y mayoría simple de Votación Válida Emitida
Chiapas	1% LN, estatal 2% LN municipal	1/3 PE y mayoría simple de Votación Válida Emitida
Jalisco	0.5 % LN	Participación del 40% y mayoría simple
Querétaro	3% LN	Participación del 40% LN y mayoría simple

LN: Lista Nominal / PE: Padrón Electoral

Los porcentajes para la solicitud de firmas son iguales a nivel estatal y los municipios de mayor población, a detalle se pueden analizar en el Anexo 1

En el ámbito federal se requiere la firma del 2% de personas inscritas en la Lista Nominal (LN). Esto se replica en el estado de Nuevo León. En tres estados se reduce el porcentaje: Ciudad de México, Chiapas y Jalisco. Y en Querétaro este porcentaje se incrementa al 3%. No hay requisitos de distribución geográfica.

El carácter vinculatorio se adquiere en todos los casos con una mayoría simple, las variaciones están en función del porcentaje de participación en las urnas. A nivel federal se exige el 40% de personas inscritas en la LN como mínimo de participación ciudadana, Jalisco y Querétaro replican el criterio federal. En Chiapas y Ciudad de México se reduce el requisito de participación ciudadana a una tercera parte y una décima parte respectivamente en ambas entidades se especifica que es sobre la Votación Válida Emitida. Vale resaltar que Chiapas calcula su porcentaje en función del Padrón Electoral (PE) y no la LN. Al ser PE más grande que la LN supondría que el 40% PE es cuantitativamente mayor al 40% de una LN². En Nuevo León el nivel de exigencia es superior, prácticamente el doble, si bien no

² Actualmente la diferencia entre LN y PE es del 1.58% a nivel nacional corte del 24 de agosto (INE, 2018).

exige un mínimo de participación ciudadana, el requisito establece que la Consulta Popular debe obtener una votación favorable del 40% de la LN.

Sobre los tiempos para la obtención de firmas se presenta la siguiente información:

	Plazo para obtención de apoyo de Consulta Popular
Federal	<ul style="list-style-type: none"> - NO establece plazo para la obtención del apoyo ciudadano. - El plazo para la presentación de la petición es a partir del 1° de septiembre del 2° año de ejercicio de cada legislatura y hasta el 15 de septiembre del año previo al en que se realice la jornada electoral federal.
Nuevo León	<ul style="list-style-type: none"> - NO hay un plazo establecido en la ley para la obtención del apoyo ciudadano. - El plazo para presentar la petición de consulta popular es de hasta 90 días antes de que se inicie formalmente el periodo electoral.
Chiapas*	<ul style="list-style-type: none"> - No hay plazo para la recolección de firmas³ - La Consulta Popular se podrá solicitar hasta noventa días antes del inicio del proceso electoral que se desarrolle en primer
Jalisco	<ul style="list-style-type: none"> - El plazo para la recabar firmas es de 15 días hábiles. - No hay limitación de tiempo para presentar la Consulta Popular.
Ciudad de México*	<ul style="list-style-type: none"> - No hay plazos establecidos
Querétaro*	<ul style="list-style-type: none"> - No hay plazo establecido

* Información en proceso de confirmación.

Los periodos para solicitar la Consulta Popular establecen entre procesos electorales a excepción de Jalisco en donde no hay limitación y es precisamente este estado el que establece un plazo de 15 días hábiles para obtener el apoyo ciudadano. En el orden federal y Nuevo León, el plazo para obtener el apoyo ciudadano queda indeterminado y se infiere que el órgano electoral administrativo correspondiente lo determinará.

Resalta la situación de Jalisco en donde se exige un porcentaje bajo de apoyos ciudadanos, el 05.% pero al mismo tiempo establecen el plazo para recabarlos es corto, considerando la cantidad de población en el estado y los municipios principales.

El procedimiento para llevar la consulta popular a las urnas es largo. Una vez recabadas las firmas, las verifica el órgano electoral respectivo. En caso de alcanzar el número de firmas requeridas, la solicitud se envía al Tribunal Superior de Justicia, federal o estatal, institución que debe aprobar o no la pregunta a presentarse en urnas. Una vez superado este requisito la consulta llega a la ciudadanía.

³ Por verificarse

En función de los porcentajes de la tabla, se puede afirmar que Nuevo León es el estado con requisitos más altos para la intervención ciudadana en asuntos de gobierno. Ese estado mantiene porcentajes de participación electoral por arriba del 60%, aun así, exige que la ciudadanía apruebe la consulta con un 40% de la LN. En otras palabras, de haber una participación en urnas del 60%, se exigiría un 66.66% de la votación favorable a la consulta para hacerla vinculante.

Las candidaturas independientes

Para las candidaturas independientes (CI) se exige un porcentaje de firmas, se establece un periodo para la recolección de las mismas, así como una cobertura geográfica que contenga a su vez a un porcentaje determinado de ciudadanos.

Requisitos porcentuales y temporales para las Candidaturas Independientes		
	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo
Federal	Presidencia 1% LN en 17 estados con el 1% LN <u>Recolección de firmas:</u> 120 días	Senadurías 2% LN estatal, 1/2 de distritos que sumen el 1% LN <u>Recolección de firmas:</u> 90 días Diputaciones 2% LN distrital, 1/2 de secciones con 1% LN <u>Recolección de firmas:</u> 60 días
Nuevo León ⁴	Gubernatura 2% LN en 26 mpios con el 1% LN <u>Recolección de firmas:</u> 44 días* Alcaldías 1.5% LN en la 1/2 de las secciones con 2% LN <u>Recolección de firmas:</u> 40 días*	Diputaciones 1% LN en la 1/2 de secciones con el 1% LN <u>Recolección de firmas:</u> 40 días*
Chiapas	Gubernatura 0.25% LN de al menos 40 municipios con el 0.15% LN <u>Recolección de firmas:</u> 25 días Alcaldías 1% LN en 1/3 secciones con el 0.5% LN <u>Recolección de firmas:</u> 15 días	Diputaciones 2% LN con 1/3 de secciones con el 1%LN <u>Recolección de firmas:</u> 15 días
Jalisco	Gubernatura 1% LN en 1/2 de secciones con el 1% LN <u>Recolección de firmas:</u> 60 días Alcaldías 1% LN en 1/2 de secciones con 1% LN en c/u <u>Recolección de firmas:</u> 40 días	Diputaciones 1% LN en mitad de secciones con el 1% LN <u>Recolección de firmas:</u> 40 días

⁴ El criterio de distribución geográfica fue desestimado por el TEPJF en diversas candidaturas del estado NL en el proceso electoral 2017-2018.

Requisitos porcentuales y temporales para las Candidaturas Independientes		
	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo
Ciudad de México	Jefatura de Gobierno 1% LN <u>Recolección de firmas:</u> 120 días Alcaldías y Consejales 1% LN <u>Recolección de firmas:</u> 70 días	Diputaciones 1% LN <u>Recolección de firmas:</u> 70 días
Querétaro⁵	Gobernador 2% LN en la totalidad de distritos con 2% Alcaldías 2% LN	Diputaciones 2% LN

* La legislación de Nuevo León establece fechas y plazos en función de las precampañas y campañas. Estos datos se calcularon en función del periodo electoral 2017-2018

Como se puede advertir en la tabla los porcentajes en general varían entre el 1 y 2%. Llama la atención el caso de Chiapas en donde la gubernatura sólo requiere el 0.25% de firmas de la Lista Nominal (LN) mientras que exige el 1% a alcaldías y un 2% a las diputaciones. Otra característica es el breve tiempo que da la legislatura chiapaneca para conseguir la firmas, sólo de 25 ó 15 días respectivamente.

Para la Presidencia de la República, y las diputaciones locales de Nuevo León, Jalisco y Ciudad de México sólo se requiere el 1% de la LN, por debajo del 2% estandarizado.

En la Ciudad de México la participación de la ciudadanía es más fácil a través de la Consulta Popular y las Candidaturas Independientes si consideramos porcentajes y plazos. En el resto de los estados hay divergencias en lo que podría ser el objetivo a cumplir. NL y Jalisco tienden a incentivar las candidaturas independientes y persuadir las consultas populares.

Los Partidos Políticos

En la Ley General de Partidos Políticos se establecen diversos trámites administrativos para las agrupaciones políticas que pretenden constituirse en un partido político de nueva creación. Sobre la legitimación procesal se les requiere en lo federal una cantidad fija: 3 mil militantes en 20 entidades federativas o más, o bien, 300 mil militantes en por lo menos 200 distritos federales y el único requisito porcentual es que en ningún caso el total de la militancia podrá ser menor al 0.26% del Padrón Electoral. Esta misma legislación es

⁵ En Querétaro no se establecen periodos para la recolección de firmas.

prácticamente asimilada por las legislaciones locales con muy pocas variantes como la fecha de vigencia del Padrón Electoral a utilizarse para el cálculo.

El tiempo del que dispone la agrupación política que busca instituirse como partido político es de un año más o menos. La legislación establece el mes de enero del año consecutivo a la elección y hasta septiembre previo al siguiente proceso electoral. A lo largo de este tiempo y a través de diversas asambleas, la agrupación política acumulará militancia.

Otros porcentajes relevantes para los partidos son el umbral de representación proporcional, el porcentaje mínimo para mantener su registro y la votación recibida para el cálculo de sus prerrogativas. En el caso del umbral electoral el 3% aplica en todo el territorio nacional y en los tres órdenes de gobierno, está sujeto a la votación válida recibida por partido político.

Para mantener su registro como partido político la institución debe alcanzar al menos un 3% de votación válida en alguna de las elecciones del orden federal o estatal, según sea el caso. Y para el financiamiento público se utiliza el porcentaje de votación válida en la elección pasada. Además se establece que el 30% se repartirá de manera igualitaria entre todos los partidos registrados y es el 70% el que se distribuirá conforme a esta votación válida recibida.

A los partidos políticos no se les exige algún mínimo de participación ciudadana en las urnas, no tiene plazo entre campañas en los que deba mantener algún mínimo de militancia u otra forma de afiliación, tampoco tendrían que demostrar algún tipo de presencia bajo el criterio de distribución geográfica. Salvo los resultados del proceso electoral, las instituciones partidistas no tienen que dar cuenta de su quehacer político que pudiera afectar sus prerrogativas en términos de la participación ciudadana.

El plazo para eventualmente modificar sus prerrogativas es el periodo entre procesos electorales. Es decir, no hay forma de incumplir el requisito o de cumplir con alguno en el periodo entre campañas. Desde el momento que un partido político adquiere su registro recibirá financiamiento público en tanto no se presente una elección.

Procedimientos y recursos públicos

El procedimiento para llevar a cabo una consulta popular inicia con la solicitud de la misma, requiere establecer una pregunta dentro de los temas autorizados por ley con la justificación de la misma en función de su relevancia e impacto en la sociedad. Un órgano electoral administrativo le entregará un formato oficial para recabar firmas, el apoyo ciudadano inicial. De reunir el número de firmas suficientes, la siguiente etapa es la evaluación que hace el Tribunal de Justicia correspondiente en términos de su legalidad y relevancia. De ser autorizada esta pregunta por dicho tribunal, se emitirán las boletas y se realizará la consulta. En caso de lograr la participación requerida y la mayoría exigida a favor de la consulta, entonces la autoridad responsable estará vinculada para llevarla a cabo sin ningún tipo de exigencia para su cumplimiento, sólo se habla de que la consulta será vinculante sin más obligaciones para quienes estén en el poder, sin vigencia ni legislación que proteja esa voluntad popular.

En este procedimiento el erario público desembolsa los recursos humanos y materiales para la verificación de firmas, los materiales electorales y el proceso de votación. El beneficio final es la realización de lo establecido en la pregunta de la Consulta Popular

Las candidaturas independientes inician su proceso con el cumplimiento de requisitos formales administrativos y la obtención del formato para la recolección de firma. En el plazo establecido deben entregar los apoyos ciudadanos para que el órgano electoral administrativo correspondiente las valide. El financiamiento que reciben durante la campaña corresponde a lo que recibe un partido político de nueva creación como bolsa única, si hubiera dos o más candidaturas a la misma elección esta bolsa se divide entre el número de candidaturas independientes registradas.

Este procedimiento impacta al erario público en la recepción y validación de firmas y, de ser registrado el o la candidata independiente, el monto de financiamiento público estimado para un partido de nueva creación. La inclusión de candidaturas independientes registradas en las boletas electorales no implica gastos adicionales a los propios del proceso electoral.

El beneficio obtenido, en caso de resultar exitoso el proceso de campaña es el puesto público y en ocasiones el peso de su influencia con otros candidatos o partidos políticos.

Para la constitución de partidos políticos el procedimiento es a través de asambleas en la que se capta militancia y se votan los diversos documentos del nuevo partido político a lo largo de poco más de un año. La autoridad electoral administrativa acompaña a la agrupación política en su calidad de fedatario y fiscalizador de los recursos invertidos. Una vez constituido el nuevo partido política empezará percibir prerrogativas ordinarias y de campaña y una vez concluido el proceso electoral, si obtiene en alguna elección estatal un porcentaje superior al 3% mantendrá su registro y sus prerrogativas, mismas que serán reconsideradas hasta el siguiente proceso electoral.

Para los partidos políticos ya registrados, en cualquier caso la erogación y el beneficio son las prerrogativas ordinarias y extraordinarias que reciben.

Conclusiones

Retomando las preguntas planteadas en el inicio del presente trabajo sobre la exigencia de una participación electoral a las consultas populares para que eventualmente esta llegue a ser vinculante, no se encuentra respuesta en lo analizado. Pueden haber supuestos evidentes como garantizar que la población, en una mayoría al menos representativa tome la decisión, pero queda en el aire las razones por las que este requisito no se aplica para validar una elección de candidaturas partidistas o no.

Si bien la consulta popular resultara vinculante, queda pendiente el análisis del procedimiento que realmente obligue a las autoridades a llevar a cabo la acción mandatada por la ciudadanía. Y sobre la correlación y/ consistencia entre porcentajes de apoyos y tiempos de entrega exigidos a una persona solicitante de consulta de popular y el tiempo asignado para la obtención del mismo no la hay, ni entre los estados ni en relación a legislación federal.

Jalisco llama la atención con los porcentajes tan bajos de apoyos ciudadanos, pero el tiempo para recabarlos es muy breve, mismo caso que en Chiapas para las candidaturas independientes. En Nuevo resalta el nivel de aprobación exigido para hacerla vinculante, el

40% de la lista nominal, indistintamente de la participación que acuda a las urnas. Otras variables tendrán que incluirse para agotar este análisis, en tanto hay indicios de simulación en la voluntad política para trascender hacia una democracia participativa.

Si a esto se agrega la complejidad del procedimiento, una consulta popular ciudadana, sin recursos públicos, sin certeza en los diversos momentos en que el órgano electoral administrativo puede o no entregar a tiempo un formato para recolección de firmas, establecer periodos discrecionales para recabarlas, un Tribunal de Justicia autónomo y sin restricciones. Y de sortear todo esto, una consulta positiva que no tiene garantía de verse realizada por la falta de candados a las autoridades responsables de atenderla.

Al menos una candidatura independiente tiene el incentivo de un puesto de elección popular o un lugar de influencia electoral o política, no se diga los partidos políticos que estos recursos los tienen garantizados por tres años sin indicador ni evaluación que garantice su bien hacer político fuera de las campañas electorales.

¿Por qué hablar de una democracia participativa si el sistema no parece darle importancia debida a la legislación y en análisis de factibilidad de aplicación de las herramientas de participación ciudadana?

Hasta este punto del análisis no es difícil advertir la crisis de credibilidad del sistema político mexicano, en tanto se trata de la ciudadanía, las cosas se complican, se simulan y se evanecen en el entramado jurídico.

Queda pendiente la consulta ciudadana voluntaria del presidente electo, también las determinaciones del órgano electoral tabasqueño que sin legislación que medie está en proceso de realizar una consulta popular a golpe de sentencias. Del cuerpo legislativo de Tabasco nadie habla, aunque no hagan la ley que necesitan. Sólo los interesados, los promotores de la consulta, los ciudadanos que quieren participar padecen la desidia legislativa.

Quedan en el tintero casos por venir, profundizar en la discrecionalidad legislativa y de otras autoridades, simplificar los procedimientos e incentivar, sin simulaciones, la participación ciudadana.

Bibliografía

Easton, David. 1999. *Esquema para el análisis político*. Argentina: Amorrortu editores.

Instituto Nacional Electoral. 2016. *Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023 - ENCCÍVICA*, Ciudad de México, INE.

Legislación Federal

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1917. México. H. Congreso de la Unión.

LGPP. Ley General De Partidos Políticos. (2014). México. H. Congreso de la Unión.

Ley Federal De Consulta Popular (2014). México. H. Congreso de la Unión.

Ley General De Instituciones Y Procedimientos Electorales (2014). México. H. Congreso de la Unión.

Legislación Ciudad de México

Código De Instituciones Y Procedimientos Electorales De La Ciudad De México (2010). México. Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Ley De Participación Ciudadana Del Distrito Federal (2004). México. Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Lineamientos para el registro de candidaturas sin partido para el proceso electoral local ordinario 2017/2018 (2017). México. Instituto Electoral de la Ciudad de México.

Ley De Participación Ciudadana Del Distrito Federal (2004). México. Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Reglamento Para el Registro de Partidos Políticos Locales ante El Instituto Electoral de la Ciudad De México. (2017) México. Instituto Electoral de la Ciudad de México.

Legislación Estado de Chiapas

Código De Elecciones Y Participación Ciudadana Del Estado De Chiapas. (2017). México. Honorable Congreso del Estado de Chiapas.

Reglamento para la preparación, organización y desarrollo de los procedimientos de participación ciudadana Chiapas. (2010). México. Instituto de Elecciones y participación ciudadana.

Legislación Estado de Querétaro

Ley Electoral Del Estado De Querétaro (2017). México. Congreso del Estado de Querétaro.

Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro (2012). México. Congreso del Estado de Querétaro.

Reglamento Para La Organización De Plebiscito Y Referéndum En El Estado De Querétaro (2017). México. Instituto Electoral del Estado de Querétaro.

Legislación de Estado Jalisco

Código Electoral Y De Participación Ciudadana del Estado De Jalisco (2008). México. Congreso del Estado de Jalisco.

Reglamento Para La Implementación De Los Mecanismos De Participación Social Del Instituto Electoral Y De Participación Ciudadana Del Estado De Jalisco. (2016). México. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco

Legislación Estado de Nuevo León

Ley Electoral para el Estado de Nuevo León (2014). México. H. Congreso del Estado de Nuevo León

Lineamientos Para Constituir Un Partido Político Estatal (2015). México. Comisión Estatal Electoral de Nuevo León

Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Nuevo León (2016). México. H. Congreso del Estado de Nuevo León.

Lineamientos que regulan las candidaturas independientes para el proceso electoral 2017-2018. México. Comisión Estatal Electoral de Nuevo León.

Corte Europea de Derechos Humanos (CEDH). 2018. *Yumak and Sadak v. Turkey – joint dissenting opinion of judges Tulkens, Vajić, Jaeger and Sikuta. (Application no. 10226/03)*. Strasbourg. Consejo de Europa.

Comisión Estatal Electoral, 2017. 4° Encuentro Nacional de Educación Cívica – Memorias, Matriz Nacional de Instrumentos de Participación Ciudadana.
http://www.ceenl.mx/cuarto_encuentro_mty_memorias.asp

Instituto Nacional Electoral. 2018. <http://www.ine.mx>

Anexo 1. Tabla de requisitos de legitimidad procesal y plazos de consulta popular

	Porcentaje de firmas para solicitar Consulta Popular (ciudadanos)	Porcentaje Vinculatorio Consulta Popular
Federal	Al menos el 2% LN.	% de participación al menos del 40% LN
Nuevo León	Al menos el 2% LN	40% LN
Chiapas	Plebiscito Estatal: 1% LN Estado de Chiapas. Plebiscito Municipal: a) En los municipios que tengan más de 50,000 y hasta 100,000 el 5% LN del municipio b) En los municipios cuyo número de electores sea mayor a 100,000 el 2% LN del municipio.	Mayoría de la votación válidamente emitida, cuando menos, 1/3 de los ciudadanos inscritos en el PE estatal o del municipio, según se trate.
Jalisco	Plebiscito Estatal: 0.5% LN, correspondiente al Estado. Plebiscito Municipal: I. En los municipios en que la población exceda cien mil, pero no 500,00 habitantes, el 1% LN, correspondiente al municipio de que se trate; y II. En los municipios en que la población exceda los 500,000 habitantes, el 0.5% LN, correspondiente al municipio.	Por lo menos 40% LN correspondiente, y votación de más del 50% en un mismo sentido.
CDMX	El 0.4% LN	Obtener mayoría de la votación válidamente emitida y corresponda cuando menos a la 1/10 parte del total LN de la CDMX.
Querétaro	El 3% LN del Estado o, en su caso, el correspondiente al municipio respectivo, cuando los efectos del acto se circunscriban sólo a uno de éstos.	Participación de al menos 40% LN de la entidad, y que la mayoría de las opiniones se manifieste en uno u otro sentido.

Anexo 2 Tabla de requisitos de legitimidad procesal y plazos para Candidaturas Independientes

	Requisitos de legitimidad procesa y plazos para las candidaturas independientes
Federal	<p>Presidente: 1% LN, de por lo <u>menos 17 entidades</u> y que estos sumen cuando <u>menos 1% LN</u>.</p> <p>Senador: 2% LN de la entidad federativa, integrada por lo menos <u>1/2 de los distritos electorales</u> que sumen el 1% LN.</p> <p>Diputado Federal: 2% LN distrito electoral, integrada de por lo menos <u>1/2 de las secciones electorales</u> que sumen <u>al menos 1% LN</u>.</p> <p>Presidente - 120 días Senador - 90 días Diputado - 60 días</p>
Nuevo León	<p>Gobernador: al menos el equivalente del 2% LN en por lo <u>menos 26 municipios</u> que representen el 1% LN.</p> <p>Diputados: al <u>menos 1% LN</u> correspondiente al <u>distrito</u>, de por lo menos la <u>1/2 de las secciones</u> del citado <u>distrito</u></p> <p>Ayuntamiento: 10% LN del municipio y <u>no exceda de 4 mil electores</u>, 1.5% LN del municipio y esta comprenda <u>más de 300 mil uno electores</u>.</p> <p><u>Deberán estar conformados por ciudadanos de por lo menos 1/2 de las secciones electorales del Municipio, que representen al menos el 2% de ciudadanos que figuren en LN.</u></p>
Chiapas	<p>Gobernador: cuando menos 0.25% LN, y estar integrada de <u>al menos 40 municipios</u>, que representen <u>cundo menos el 0.15% LN</u>.</p> <p>Diputados de mayoría: cuando menos 2% LN correspondiente al <u>dto. electoral</u>, y estar integrada <u>por lo menos 1/3 de las secciones que representen cuando menos el 1% LN</u> en cada uno de ellas.</p> <p>Planilla de ayuntamientos: En <u>municipios</u> con una población de <u>50,001 hasta 100,000</u> el 1.5% LN y estar <u>integradas</u> por ciudadanos de <u>por lo menos 1/3 de secciones electorales</u> que representen el 0.75%.</p> <p>En municipios con una población de <u>100,001 hacia adelante</u> al 1% LN correspondiente al <u>municipio de que se trate</u>, y estar <u>integradas</u> por ciudadanos de <u>por lo menos 1/3 de secciones electorales</u> que representen el 0.50%.</p> <p>Gobernador - 25 días Diputados y ayuntamientos - 15 días</p>
Jalisco	<p>Gubernatura: 1% LN estar <u>integrada de por lo menos 65 municipios</u>, que sumen cuando menos el 1% de ciudadanos que figuren en LN de electores en cada uno de ellos.</p> <p>Diputación de mayoría: 1% LN <u>distrito correspondiente</u> y estar integrada por ciudadanos de <u>por lo menos 1/2 de las secciones que sumen como mínimo el 1% LN</u>.</p> <p>Para la planilla de ayuntamiento: 1% LN del <u>municipio</u>, integrada por lo menos 1/2 de las <u>secciones que sumen como mínimo el 1% LN</u> en cada una de ellas.</p> <p>I. Gobernador, contarán con 60 días; II. Diputado local por el principio de mayoría relativa, contarán con 40 días III. Municipes contarán con 40 días.</p>

	Requisitos de legitimidad procesa y plazos para las candidaturas independientes
CDMX	<p>Jefatura de Gobierno: 1% LN correspondiente a la <u>Ciudad de México</u>.</p> <p>Diputación de Mayoría: 1% LN correspondiente al <u>distrito electoral</u> en cuestión.</p> <p>Alcaldía y Consejales: 1% LN correspondiente a la <u>demarcación territorial</u> en cuestión.</p> <p>Aspirante jefe de Gobierno - 120 días Aspirante Diputada o Diputado, Alcaldesa o Alcalde o Concejal - 70 días.</p>
Querétaro	<p>Regla general: Por lo menos, el 2% LN en la respectiva demarcación.</p> <p>Para Gobernador: el 2% deberá estar <u>distribuido en ese mismo o mayor porcentaje</u> en la <u>totalidad de los distritos</u> de los <u>que se compone el Estado</u>.</p>

Anexo 3. Tabla de Legislaciones y porcentajes requeridos a partidos políticos

	Porcentajes de legitimidad procesal para la constitución Partidos Políticos	Porcentaje de Registros de militancia requerido a Partidos Políticos	Porcentaje mínimo para mantener registro Partidos Políticos
Federal	<p>PP. NACIONALES: Celebraciones de asambleas en por lo menos 20 entidades federativas o 200 distritos electorales; que el número de afiliados no podrá ser menor a tres mil o trescientos, respectivamente.</p> <p>PP. LOCALES: Celebración de asambleas en por lo menos 2/3 partes de los distritos electorales locales, o bien de los municipios.</p>	<p>PP. Nacionales: Contar con 3,000 militantes en por lo menos 20 EF, o bien tener 300 militantes, en por lo menos 200 DE uninominales. Bajo ninguna circunstancia, el número total de sus militantes en el país podrá ser inferior al 0.26% PE federal.</p> <p>PP. Locales: contar con militantes en cuando menos 2/3 partes de los municipios de la entidad.</p>	<p>Obtener en la elección ordinaria inmediata anterior, por lo menos el 3% de la votación válida emitida en alguna de las elecciones para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de PP. nacionales, y de Gobernador, diputados a las legislaturas locales y ayuntamientos tratándose de un PP. local.</p>
Nuevo León	<p>Para que la Asamblea Municipal o Asamblea Distrital sea válida, deberá contar con la concurrencia de personas afiliadas de por lo menos el 0.26% PE que haya sido utilizado en la elección local ordinaria inmediata anterior a la presentación del Aviso de Intención.</p>	<p>Contar con militantes en cuando menos 2/3 partes de los municipios de la entidad o de las demarcaciones territoriales del DF, los cuales deberán contar con credencial para votar en dichos municipios o demarcaciones, bajo ninguna circunstancia el número total de sus militantes en la entidad podrá ser inferior al 0.26% PE que haya utilizado en la elección local ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate</p>	<p>No obtener por lo menos el 3% de la votación válida emitida en alguna de las elecciones federales ordinarias tratándose de un partido político nacional, o de Gobernador, diputados a las legislaturas locales y ayuntamientos, así como de Jefe de Gobierno.</p>
Chiapas	<p>La ley remite a la legislación federal, por lo tanto, celebración de asambleas en por lo menos 2/3 partes de los distritos electorales locales, o bien de los municipios.</p>	<p>Contar con militantes en cuando menos dos terceras partes de los municipios de la entidad. (La ley remite a la legislación federal, por lo tanto).</p>	<p>Obtenga por lo menos el 3% de la votación válida emitida en alguna de las elecciones ordinarias de Gobernador o Diputados locales.</p>
Jalisco	<p>La ley remite a la legislación federal, por lo tanto, celebración de asambleas en por lo menos 2/3 partes de los distritos electorales locales, o bien de los municipios.</p>	<p>La ley remite a la legislación federal, por lo tanto, contar con militantes en cuando menos dos terceras partes de los municipios de la entidad.</p>	<p>Obtener en la elección ordinaria inmediata anterior, por lo menos el 3% de la votación válida emitida en alguna de las elecciones para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de PP. nacionales, y de Gobernador, diputados a las legislaturas locales y ayuntamientos tratándose de un PP. local. (legislación remite a la LGIPE).</p>

	Porcentajes de legitimidad procesal para la constitución Partidos Políticos	Porcentaje de Registros de militancia requerido a Partidos Políticos	Porcentaje mínimo para mantener registro Partidos Políticos
CDMX	<p>Contar con militantes en cuando menos 2/3 partes de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México;</p> <p>Celebrar, por lo menos en 2/3 partes de los distritos electorales locales, o bien, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, según sea el caso, de una asamblea;</p> <p>El número de afiliados que concurrieron y participaron en las asambleas, que en ningún caso podrá ser menor del 0.26% del Padrón Electoral del Distrito o demarcación.</p>	<p>Bajo ninguna circunstancia, el número total de los militantes de las organizaciones de ciudadanos solicitantes de registro podrá ser inferior al 0.26% del padrón electoral que se haya utilizado en la elección local ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate, distribuidos en al menos 2/3 de los Distritos Electorales o Demarcaciones Territoriales en que se divide la Ciudad de México.</p>	<p>Por lo menos el 3% de la votación válida emitida en alguna de las elecciones de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, en la totalidad de las Diputaciones al Congreso de la Ciudad de México, o de las alcaldías de la Ciudad de México.</p>
Querétaro	<p>Es necesario que la organización cuente con militantes en cuando menos 2/3 partes de los municipios o distritos de la entidad. Bajo ninguna circunstancia, el número total de sus militantes en el estado podrá ser inferior al 0.26 % del Padrón Electoral en el Estado.</p>	<p>No se menciona en la ley.</p>	<p>Haber obtenido en la última elección ordinaria en que participe, cuando menos el 3% de la votación válida emitida para la elección de Diputados de mayoría relativa.</p>