

Sociedad Mexicana de Estudios Electorales

**XXX Congreso Internacional de Estudios Electorales:
Democracia representativa y democracia participativa en
tiempo de cambio**

Mesa X: Mecanismos de democracia participativa

**Impacto de la discrecionalidad legislativa en
el desarrollo de las consultas populares**

Nuevo León 2016-2019

Sara Lozano Alamilla

Monterrey, N. L. julio 5 de 2019

Introducción

La desafección, el (des)interés o la apatía por la política parten de la premisa de que las leyes y las autoridades abren espacios para la participación y la gente no se acerca, como si el problema se originara en las personas y en su actitud frente al sistema. Pero en Latinoamérica poco se ha analizado la amplia discrecionalidad que las leyes otorgan a las diversas autoridades involucradas desde el aviso de intención de una consulta popular, hasta su votación (Cortes, 2018: 22-23) y, en su caso, la implementación y forma como la autoridad responsable da respuesta al mandato ciudadano.

La consulta popular –y todos los mecanismos de participación ciudadana–, que en teoría son herramientas de la ciudadanía, se han estudiado desde la perspectiva de la acción ciudadana, no así de las autoridades que participan en las diferentes etapas de los procesos. En México sólo ha habido tres avisos de intención para realizar consultas populares federales, en 2014. Las tres fueron presentadas por representantes de cuatro partidos políticos y ninguna prosperó, fueron desechadas por la autoridad correspondiente en la etapa de validación, ya que abordaban temas expresamente prohibidos en la Ley Federal de Consulta Popular.

Si bien el título original de este trabajo buscaba patrones legales en Latinoamérica que identificarán una problemática no ciudadana, sino procedimental, para la implementación de la consulta popular, en particular, y mecanismos de participación ciudadana en lo general, lo cierto es que ya hay investigaciones concluidas que sostienen que:

[...] las constituciones en América Latina proporcionan una base ambigua para el uso de referendos e iniciativas y que esto permite a los gobiernos configurar y limitar su uso durante la etapa de establecimiento de la agenda.” (Cortes, 2018: 5)

Así, este texto avanza en el marco de una investigación mayor, para analizar experiencias locales en materia de consulta popular. El análisis no aborda ya las amplias lagunas discrecionales en las leyes, sino, quizá, el uso que se ha dado a estas en el estado de Nuevo

León, una especie de análisis de la voluntad política del sistema estatal en materia de participación directa. Nuevo León es una entidad con una Ley de Participación Ciudadana joven, tres años, y ha recibido casi 20 avisos de intención en ese periodo.

El presente documento aborda tres apartados. El primero es una revisión histórica entre 1999 y 2016 sobre los intentos y fracasos de la sociedad por sacar adelante una Ley de Participación Ciudadana. No será exhaustivo por las limitaciones de espacio, pero sí lo suficientemente representativo para identificar indicios de esta voluntad política por parte de las autoridades estatales. En el segundo apartado se hará una revisión de las coincidencias y las divergencias que tiene la legislación estatal en materia de consulta popular respecto a la legislación general. El tercero analiza los dos casos en los que se ha logrado poner en la boleta una pregunta a consultarse.

Se trata de una exploración incipiente de lo que ha sucedido en Nuevo León desde que se promulgó la Ley de Participación Ciudadana y sus resultados a tres años de publicación. Esta exploración es parte de una tesis doctoral que pretende establecer una graduación de la voluntad política del sistema para transitar hacia una democracia participativa.

Definiciones

Uno de los problemas para estudiar los mecanismos de participación directa, ciudadana, en Latinoamérica es la difusa delimitación de los términos (Altman, 2011). Esta condición aplica a la legislación neoleonese (IEEM, 2019). Así que para efectos de este documento la consulta popular abarca el plebiscito, el referéndum y la consulta ciudadana en los casos que la autoridad convocante elija seguir el procedimiento establecido para consulta popular. Esta aclaración es pertinente ya que tendrá relevancia en el análisis del tercer apartado.

La voluntad política se limitará a la decisión que toma la autoridad y su efecto favorable o no en el proceso de implementación de la consulta popular analizada. Partiendo de la base ambigua de las leyes, la voluntad radica en la interpretación que pueda darse o no a la norma. Esto no se agotará en el presente artículo, por lo que sólo se atenderá el efecto positivo o negativo de la interpretación que la autoridad analizada le dé a la norma.

La discrecionalidad legislativa es una facultad que tienen aquellas personas que hacen las leyes en los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. Esta facultad, aunque subjetiva, debería atender a una proporcionalidad equilibrada, esto es, que aquello que delimite no se vea tan constreñido –o laxo– que produzca un efecto nocivo o contrario. Esta discrecionalidad tendría que ejercerse de manera congruente y consistente, es decir, no debe ser situacional ni casuística; no debe responder a situaciones particulares o condiciones políticas efímeras. (10226/03)

Por otro lado, esta discrecionalidad legislativa puede delegarse desde la redacción de la norma, a otras autoridades por diversas razones, entre ellas las facultades que la ley le concede, el ámbito de competencia para toma de decisiones, su plena identificación o probado dominio del asunto. Es un elemento de riesgo la laxitud con la que un poder legislativo delegue esta discrecionalidad que, finalmente, es un criterio subjetivo que norma la vida pública.

Historia de la Ley de Participación Ciudadana en Nuevo León

Un hecho que llama poderosamente la atención fue la iniciativa de Ley de Consulta Popular que presenta el gobernador Fernando Canales Clariond durante su mandato. En diciembre de 1999 se aprueba por mayoría en la primera vuelta, cuando se aborda el segundo momento de decisión, la segunda vuelta, se acuerda definir al referéndum como el mecanismo para la participación de la sociedad en la conformación de leyes, ya fuera expedición o reforma. Por otro lado, el plebiscito sería un mecanismo para decidir sobre asuntos que comprometerían el destino del Estado: su independencia, extensión territorial o unión con otros estados.

Esta iniciativa, con las definiciones establecidas, es aprobada por unanimidad en octubre de 2000. Aun así, nunca se promulgó aduciendo fallas en la técnica legislativa. Esta falla fue un error de referencia en el decreto 398, error de forma y no de fondo jurídico. El decreto hace mención a la Constitución local previa a una reforma electoral. El gobernador la devuelve al Congreso y es el propio grupo parlamentario panista el que propone la derogación en lugar de subsanar el error, que era lo esperado. La justificación se centra en la incompatibilidad de mecanismos de la democracia de representación con los mecanismos de la democracia semidirecta, esto son el plebiscito y el referéndum acordados y aprobados por unanimidad en la segunda ronda de discusión. (Medellín, 2008. 81-84)

A partir de entonces y hasta 2016, que se aprueba una legislación para la consulta popular, entre otros seis mecanismos de participación, es la sociedad civil quien presenta de manera consistente iniciativas que nunca llegarán siquiera a la etapa de discusión en el pleno del Congreso local. (Landa, 2017)

En ese periodo previo a la promulgación de la Ley de Participación Ciudadana en el estado, se lanzaron algunas convocatorias de consultas municipales. Un caso que atrajo la atención

de los medios ocurrió en 2008. El alcalde de San Nicolás de los Garza convoca a una consulta para la construcción de una valla entre su municipio y el de Guadalupe, a fin de limitar el tránsito de delincuentes entre ambos. No hay un procedimiento formal establecido en leyes, el municipio coloca mesas de votación en la zona, gana el proyecto de construcción, pero es el gobernador del Estado, Rodrigo Medina, quien veta el proyecto.

Después de la entrada en vigor de la Ley de Participación Ciudadana, la autoridad que recibe y da trámite a los avisos de intención en una primera etapa es la Comisión Estatal Electoral, el órgano público local electoral de Nuevo León. En 2017 se recibieron ocho avisos de intención, uno del Poder Ejecutivo estatal –ámbito estatal– y siete por parte de ciudadanos –ámbito municipal–; tres de los avisos ciudadanos provienen de personas directamente identificadas con puestos partidistas; cuatro de los ocho avisos versan sobre la imposición de fotomultas, incluidas en el Reglamento de Tránsito recientemente homologado en la zona urbana de Monterrey, tres proponen que se derogue y uno contrario, plantea que no se derogue. En este último caso detona un debate público mediático sobre supuestos beneficios que obtendría un diputado, quien impulsó abiertamente el reglamento mencionado.

El gobernador del estado no está obligado a recolectar firmas, pero el resto de los solicitantes debían reunir el 2 % de las firmas del municipio correspondiente. Esta cifra es alcanzada sólo por un solicitante, Samuel García, entonces presidente del partido Movimiento Ciudadano y en 2018 candidato a la senaduría. Es decir, sólo la estructura de un partido político logró reunir la cantidad de firmas necesarias para pasar a la siguiente etapa de una consulta popular: el análisis sobre la legitimidad de la pregunta y su trascendencia que tendrá que determinar el Tribunal Superior de Justicia del Estado (TSJNL).

De relevancia para el análisis es que hubo cinco avisos de intención presentados por ciudadanos no vinculados a partidos políticos. Y que los avisos de intención presentados por ciudadanos -que no estaban directamente vinculados con una estructura municipal- tampoco lograron recolectar el número de firmas que legitimara su derecho de participar a través de

una consulta popular. Lo que resulta equivalente a lo legislado a nivel federal en México y Latinoamérica, los criterios que legitiman a una persona o asociación para lanzar una consulta son viables de observar sólo por estructuras ciudadanas bien establecidas, es decir, partidos políticos. (Cortés, 2018: 22-23).

La función de la Comisión Estatal Electoral en las leyes es la de dar trámite a un aviso de intención como si se tratara de una oficialía de partes. Es decir, no se involucra más que para dar cuenta que el escrito de aviso de intención cuenta con los requisitos establecidos por ley, no así, a algún tipo de revisión del contenido. Durante la etapa de la verificación de firmas, el resultado fue favorable para la consulta de Samuel García que, de acuerdo a la base de datos de la lista nominal del Instituto Nacional Electoral (INE), cumplió con el número de firmas válidas para su aprobación. Posteriormente, esta consulta popular fue desechada por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (SM-JRC-116/2018 y SM-JRC-123/2018 y Acumulados). Es decir, se cumplió con el requisito de firmas válidas para legitimar la consulta, el TSJNL validó la legitimidad y la trascendencia de la pregunta, pero una autoridad electoral federal detuvo su llegada a las urnas. Este caso se analizará más adelante en este documento.

Para 2019 se recibieron diez avisos de intención para consultas populares, siete de procedencia ciudadana y tres por parte de municipios (CEE, 2019b). Solamente dos avisos ciudadanos cumplen cuantitativamente con el requisito de las firmas, se trata de consultas en municipios rurales: Hidalgo, donde se requerían 27 firmas, y Dr. González, que necesitaba 65. La Comisión Estatal Electoral desecha el aviso de Dr. González por utilizar formatos físicos para la recolección de firmas en lugar de la aplicación móvil previamente aprobada, adicionalmente estos formatos no tenían folio consecutivo (CE/CG/18/2019). Este acuerdo actualmente está en proceso de impugnación.

En la siguiente etapa, donde el TSJNL debe pronunciarse sobre la legalidad de la pregunta y su trascendencia, las cinco solicitudes son desechadas. El argumento común a las peticiones

provenientes de las autoridades municipales es que las preguntas invadían facultades de otras autoridades; respecto a la petición ciudadana determina que esa determinación ya se realiza por conducto de otra autoridad (TSJNL, Resolución sobre consulta popular 1/2019-4/2019). Al menos tres de estas determinaciones del TSJNL fueron impugnadas y están en espera de la sentencia correspondiente: una petición ciudadana y dos peticiones municipales.

Es claro que hay una ciudadanía que intenta utilizar la consulta popular como mecanismo de participación formal para incidir en las decisiones de su comunidad. En los escasos tres años que tiene la Ley de Participación Ciudadana se han recibido 18 avisos de intención y 14 tienen una procedencia ciudadana, son 12 las que no están vinculadas directamente con algún partido político. Y ninguna ha llegado a las urnas. También es evidente que el único logro consolidado es la promulgación de una ley que, dicho sea de paso, no tiene la reglamentación secundaria que el gobierno del Estado debió expedir en 2017.

A manera de recuento, las autoridades que han participado en esta historia de la Ley de Participación Ciudadana y las consultas populares en el estado son: la Comisión Estatal Electoral y el Tribunal Superior de Justicia del Estado. La Sala Regional Monterrey del TEPJF no está identificada en el cuerpo de la legislación, pero es la autoridad superior que, se asume, resolverá las controversias que puedan surgir en el proceso de implementación de alguno de los mecanismos de participación ciudadana relacionados con votación directa. También, el Poder Ejecutivo y el Legislativo han participado para contener una Ley de Consulta Popular y para darle lugar en 2016.

De esta breve cronología se destaca que hay una sociedad civil que ha buscado persistentemente participar de manera directa en las decisiones de gobierno, y hasta este momento no ha logrado colocar una consulta popular en las urnas. Un segundo elemento de atención es que en el proceso para darle viabilidad a una consulta popular intervienen las autoridades señaladas por la legislación y otras no identificadas en la misma, probablemente involucradas a discreción del sistema de gobierno y de manera casuística.

Ley federal y ley estatal para la consulta popular

Se establece que la Ley de Participación Ciudadana en Nuevo León regula la consulta popular en los mismos términos que la Ley Federal de Consulta Popular. En términos generales, el proceso para una persona que quiera proponer una consulta popular en Nuevo León es:

1. Presentar aviso de intención ante la Comisión Estatal Electoral (CEE).
2. Recolectar el 2 % de firmas válidas en la lista nominal correspondiente y entregarlas a la CEE.
3. Esperar el proceso de validación de firmas para solicitar la “petición de consulta popular” ante el TSJNL.
4. Esperar el proceso de análisis que hace el TSJNL para validar la legitimidad de la pregunta y su trascendencia.
5. Participar en la etapa de difusión de la consulta popular y en los procesos de articulación de argumentos a favor y en contra que la CEE debe hacer públicos.
6. Votar.
7. En caso de ser favorable el resultado y vinculante la participación en las urnas, corresponde esperar la respuesta de la autoridad responsable de ejecutar aquello que se aprobó.

En este sentido, ambas legislaciones están homologadas, es interesante revisar a detalle el artículo que determina el efecto vinculante del ejercicio de participación directa:

En el caso federal, el mecanismo de participación encuentra su límite en la trascendencia nacional del tema o temas que se consulten. En contraste, la ley estatal limita el mecanismo al ámbito de competencia de la autoridad que convoca, sobre el alcance de los temas para la

ciudadanía no se pronuncia. Esto es, lo deja a interpretación de alguna autoridad o a criterio de quien pueda sentirse afectado (Ver Tabla 1).

Tabla 1
Alcance de la consulta popular federal y estatal

Ley Federal de Consulta Popular	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Nuevo León
Artículo 4. 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 un uno o varios temas de trascendencia nacional...	Artículo 14. La consulta popular es un instrumento de participación ciudadana que consiste en el acto por el cual, mediante un plebiscito o referéndum, el Ejecutivo del Estado... someten a votación de la ciudadanía, la aprobación o rechazo de la realización de un acto o una decisión que corresponda al ámbito de su respectiva competencia y resulte de trascendencia social, y cuyo resultado se toma en cuenta para normar la decisión de la autoridad respectiva. Artículo 15... la consulta popular también podrá solicitarse por el dos por ciento e los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, con credencial para votar vigente, del municipio donde se ubique el asunto de interés público o el problema comunitario a consultar o del Estado, en su caso.

Elaboración propia.

Otro elemento divergente es que en Nuevo León las consultas populares se pueden realizar en fecha diferente a las elecciones, aunque especifica que preferentemente sería concurrente a la jornada electoral (LPCNL, artículo 22, 2016).

Es posible que la redacción del efecto vinculatorio que podría tener una consulta popular es el más revelador de una voluntad política regulada para disuadir su aplicación.

Tabla 2

Carácter vinculatorio de la consulta popular federal y estatal

Ley Federal de Consulta Popular (2014)	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Nuevo León (2016)
<p>Artículo 64. Cuando el informe del Instituto (INE) indique que la participación total en la consulta popular corresponda, al menos al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales, así como para las autoridades competentes y lo hará del conocimiento de la Suprema Corte, la cual notificará a las autoridades correspondientes que dentro del ámbito de su competencia realicen lo conducente para su atención.</p> <p>Cuando el resultado de la consulta sea vinculatorio tendrá efectos durante los tres años siguientes, contados a partir de la declaratoria de validez.</p>	<p>Artículo 35. Los resultados de la consulta popular en cualquiera de sus modalidades tendrán carácter vinculatorio para el Ejecutivo y el Congreso de Estado, o para el Ayuntamiento correspondiente cuando una de las opciones obtenga la mayoría de la votación total emitida y corresponda cuando menos al cuarenta por ciento del total de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores del Estado o municipio respectivo.</p>

Elaboración propia.

En la legislación federal se exige un mínimo de participación en las urnas del 40 % y se asume que una mayoría simple (50 % + 1) determina el resultado. En el caso de Nuevo León se exige una votación favorable del 40 % de los inscritos en la lista nominal, esto es, el total de la votación total exigida a la consulta federal. (Ver Tabla 2) Si a esta evidencia se incorpora otra sobre los criterios de legitimidad para validar una elección en donde no se exige un mínimo de participación en urnas, es posible identificar una tendencia negativa respecto a la voluntad política implícita en la redacción de las leyes sobre consulta popular en Nuevo León. No hay otro estado que imponga este requisito a los mecanismos de participación ciudadana. Incluso podría evidenciarse una intencionalidad de simulación si incluyéramos el análisis de la fundamentación de motivos de la legislación local.

Otro elemento de atención es que la ley federal designa a una autoridad a quien recurrir en caso de incumplimiento. En la legislación de Nuevo León no hay autoridad que resguarde el cumplimiento de la voluntad popular, esta queda en manos de la voluntad de las autoridades implicadas, así como su discrecionalidad para la implementación del proyecto o determinación votados.

Un tercer elemento de análisis es la imprecisión en la que puede caer una consulta popular y una consulta ciudadana, mecanismos incluidos en la Ley de Participación Ciudadana de Nuevo León. (Ver Tabla 3)

Un problema para el estudio de los mecanismos de participación en las normativas locales es precisamente la indefinición de elementos característicos de una legislación ambigua (Cortés, 2015: 18-19). Como se advierte en la tabla 3, prácticamente una consulta popular en Nuevo León puede ser una consulta ciudadana si se trata de una convocatoria del Poder Ejecutivo o Legislativo. Como se puede advertir en los comentarios sobre la tabla 1, el alcance de una consulta popular está limitado al ámbito de poder de la autoridad que la convoca, así pues, no encuentra un distintivo de lo que puede ser una consulta ciudadana.

Tabla 3

Consulta popular y consulta ciudadana en la Ley de Participación Ciudadana de Nuevo León

Consulta popular	Consulta ciudadana
<p>“La consulta popular es un instrumento de participación ciudadana que consiste en el acto por el cual, mediante un plebiscito o referéndum, el Ejecutivo del Estado... someten a votación de la ciudadanía, la aprobación o rechazo de la realización de un acto o una decisión que corresponda al ámbito de su respectiva competencia y resulte de trascendencia social, y cuyo resultado se toma en cuenta para normar la decisión de la autoridad respectiva” (LPCN, artículo 14, 2016).</p>	<p>“La consulta ciudadana es un instrumento de participación ciudadana que consiste en que el Ejecutivo del Estado... sometan a votación de la ciudadanía la aprobación o rechazo de un acto, una decisión del interés colectivo de la circunscripción estatal o municipal según corresponda” (LPCN, artículo 36, 2016).</p>

Elaboración propia

¿De qué serviría a una autoridad consultar sobre asuntos que facultativamente puede realizar?
 ¿El efecto vinculatorio a autoridades implicadas que establece la legislación federal no sería un claro distintivo entre una consulta que altera el orden establecido por una voluntad popular –consulta popular– a diferencia de la consulta en donde la facultad ya la tiene la autoridad, sólo requiere la legitimación o la elección entre dos o más proyectos viables –consulta ciudadana–? Las respuestas en la legislación neoleonesa son difusas.

Este análisis, como ya se previno, es incipiente. A la variable de voluntad política de un sistema habría que añadirle al menos, y adicional a la redacción de la ley, el uso que se ha hecho de esta, así como la intención de actores peticionarios y autoridades involucradas. En tanto exploración, se encuentran indicios que sugieren una investigación a profundidad

Dos consultas populares en 2018

En Nuevo León dos consultas populares han llegado a las boletas. Una de ellas fue invalidada después de las boletas hubieran sido impresas para votación (SM-JRC-116/2018). Es por lo que, en la corta historia de la Ley de Participación neoleonesa, sólo una consulta popular estatal ha sido votada y esta fue solicitada por el gobernador en turno.

La consulta que sí llegó a las urnas fue solicitada por el gobernador Jaime Rodríguez Calderón a fin de saber la voluntad popular sobre “...instalar casetas de primero auxilios en todos los parques del Estado, con el fin de facilitar las atenciones médicas necesarias en casos de accidentes o emergencias.” (CEE, 2019a). El TSJNL no profundiza en la trascendencia aduciendo que la legitimidad de un puesto de elección popular no debe ser cuestionado. (TSJNL, 2017)

Para posteriores análisis esta consulta popular costó al erario un 30 % más de lo que se presupuestó para la instalación de las casetas de primeros auxilios. La pregunta y su trascendencia para el estado, aunque sin un pronunciamiento oficial del TSJNL, encaja tanto en el mecanismo de consulta popular como en el de consulta ciudadana.

Otro hecho es que, a pesar de que la pregunta obtuvo una votación favorable superior a un 90 % y cubrió sobradamente el requisito de más del 40 % a favor (obtuvo el 49 %) en junio de 2018, a más de un año de la votación, estas casetas no se han instalado en los parques estatales y no parece haber intenciones de instalarlas. Tal vez, dentro de los elementos de análisis de la voluntad popular para la transición hacia una democracia participativa, estas experiencias aporten elementos sobre el conocimiento y compromiso que las autoridades involucradas a fin de trazar la variable de voluntad política.

El aviso de intención que presenta el ciudadano Samuel Alejandro García Sepúlveda nació y murió rodeado de controversias, tanto jurídicas como mediáticas. En abril de 2017 presenta un solo aviso de intención que involucra a dos municipios. Además, la papelería en la que presenta este aviso tiene los logotipos del partido político que él dirige en ese momento; sin embargo, en el texto del escrito se presenta como ciudadano. A esto se suma la presión de los partidos para que este proceso fuera desechado, las indeterminaciones en la redacción de la ley les permitían proponer interpretaciones en este sentido. Después de agotar los medios jurídicos, la petición de consulta procede y la validez de la pregunta, así como su trascendencia las valida el TSJNL. (Véase Anexo 1)

En este caso la pregunta versaba sobre el desarrollo de un corredor integral de movilidad sustentable en el lecho del Río Santa Catarina. Sólo para reflexión posterior, este corredor implicaba el uso del lecho del río, mismo que está fuera de las competencias y facultades del ámbito municipal. Tiene un perfil más cercano a una consulta popular.

Eventualmente habrá que cotejar la argumentación en la sentencia que sustenta esta validación en 2017 en contraste a lo expresado en las sentencias de 2019 (TSJNL, Resolución sobre consulta popular 1/2019-4/2019) donde justamente resuelve que se trasciende los ámbitos de competencia del municipio.

Con todo dispuesto para votarse, la consulta popular de Samuel García es invalidada por la Sala Regional Monterrey, en atención a una impugnación del Partido Revolucionario Institucional. El motivo es el carácter de “Coordinador Estatal Operativo de Movimiento Ciudadano Nuevo León” (SM-JRC-116/2018), esto es, contra todo lo analizado en las consultas federales en donde los partidos políticos sí pueden solicitar la aplicación de este mecanismo de participación ciudadana.

Discusión y conclusiones

Existen indicios en la historia de Nuevo sobre una intencionalidad respecto a la transición hacia una democracia participativa, al menos en cuanto a la viabilidad de utilizar los mecanismos de participación directa. Por el lado del sistema de gobierno, la mayoría de las autoridades parecen coincidir en contener el uso de estos; por el lado de la ciudadanía, la intención es tener esa posibilidad. Los motivos que subyacen a estas intenciones, aparentemente confrontadas, es objeto de la investigación que está en progreso, ya que los indicios existen.

Una duda que crece conforme se van analizando los hechos, los argumentos y los posicionamientos, particularmente de las diversas autoridades, es si realmente han profundizado en el conocimiento de lo que son y representan los mecanismos de participación ciudadana, así como lo podría prospectarse como una democracia participativa, al menos en términos de convenios internacionales que ha firmado México y que han suscrito las entidades federativas, particularmente Nuevo León.

Al momento de presentar este documento, ya está en proceso una reforma constitucional que, se dice, busca agilizar la participación ciudadana. Se analizan las experiencias de consultas ciudadanas que ha hecho el presidente de la República de manera federal, local, incluso regional. Interesante reflexión que no se exige ningún porcentaje de participación para hacerla vinculante, entre otras variables que tampoco se han contemplado; sin embargo, pone en evidencia que no es una cuestión de leyes, sino de voluntad política.

Si bien son más preguntas las que puede generar este documento, su utilidad radica en la perspectiva alterada para analizar el problema de la participación ciudadana, ya no cuantificando votantes, sino analizando la complejidad que el sistema de leyes impone a la

ciudadanía para participar, las experiencias de simulación que se han vivido, la incertidumbre del resultado en las ambigüedades que contiene la legislación.

También queda en el tintero revisar los mecanismos de participación directa que son frecuentemente utilizados en los sistemas normativos originarios, cuya efectividad es incuestionable. Tanto la optimización de los recursos como la aceptación general de los resultados es de analizarse para identificar aquellas variables que no se han incluido en los estudios de participación ciudadana.

Las leyes y lo que las autoridades y el sistema han hecho con estas para la transición hacia una democracia participativa en Latinoamérica ha sido una herramienta, quizá útil de manera casuística, pero también simulada. El decremento de la participación ciudadana generalizado, así como la desconfianza hacia las instituciones públicas, podrían ser el motivo de la desafección. Esta exploración en ciernes, sobre lo que ha sucedido a nivel local propone, pues, el análisis de la norma como el pivote desde el cual puede identificarse una intencionalidad, consciente o heredada, a fin de graduar una voluntad política del sistema.

Anexo 1

Cronología de la consulta popular promovida por Samuel García Sepúlveda

12 abril 2017: Samuel Alejandro García Sepúlveda presentó aviso de intención de consulta popular en modalidad de plebiscito CP-P-01/2017, con respecto al estado y usos que pueden darse al río Santa Catarina, cuya pregunta fue “¿Te gustaría un corredor integral de movilidad sustentable Constitución Morones Prieto, incluyendo el uso recreativo y deportivo público en el lecho del río Santa Catarina?”.

26 abril 2017: Consejo General de la CEE aprobó el acuerdo CEE/CG/012/2017, por el que se aprobaron los formatos para obtención de firmas de apoyo para la consulta popular de Samuel Alejandro García Sepúlveda.

26 febrero 2018: Consejo General de la CEE aprueba acuerdo CEE/CG/034/2018, en el que se aprueba la consulta popular promovida por Samuel Alejandro García Sepúlveda.

22 marzo 2018: Consejo General dictó el *Acuerdo*.

29 marzo 2018: El PRI promovió juicio de inconformidad JI-057/2018, sin embargo, el Tribunal local reencauzó dicho medio de impugnación a recurso de revisión RRV-006/2018, competencia de la autoridad administrativa.

20 abril 2018: El Consejo General de la CEE resolvió el recurso de revisión mediante el cual confirmó el Acuerdo.

26 abril 2018: El PRI promovió juicio de inconformidad JI-073/2018.

15 mayo 2018: El Tribunal local revocó la resolución emitida en el recurso de revisión, para el efecto de que emitiera una nueva en la que fuera exhaustiva en analizar la afectación que podría generar la difusión de la consulta popular conforme a las reglas que emitió el Consejo General de la CEE.

18 mayo 2018: En cumplimiento a lo anterior, el Consejo General aprobó la resolución CEE/CG/R/18/2018, emitida dentro del recurso de revisión RRV-006/2018, mediante la cual confirma la determinación del 22 de marzo.

19 mayo 2018: Inconforme con la determinación del 15 de mayo, el PRI promovió el SUP-JRC-110/2018, mismo que fue reencauzado por la Sala Superior, al SM-JRC-116/2018 del conocimiento de esta Sala Regional.

23 mayo 2018: El partido actor impugnó la resolución CEE/CG/R/18/2018 emitida en cumplimiento a la determinación del Tribunal local emitida el 15 de mayo.

15 junio 2018: La Sala Regional, al resolver el SM-JRC-116/2018 y acumulado, determinó revocar la resolución emitida en el juicio de inconformidad JI-073/2018 emitida por el Tribunal local y declaró improcedente la solicitud de consulta popular presentada por Samuel Alejandro García Sepúlveda, en su carácter de Coordinador Estatal Operativo de Movimiento Ciudadano Nuevo León.

Referencias

Altman, David. 2011. *Direct democracy worldwide*. Nueva York: Cambridge University.

Castañeda, R. 2003. Incorporación de las figuras de plebiscito y referéndum en la Constitución Política del Estado de Nuevo León, así como la creación de una ley de participación ciudadana. Tesis de maestría. Monterrey, NL: Universidad Autónoma de Nuevo León.

CEE. 2019a. Avisos de intención presentados ante la Comisión Estatal Electoral para petición de Consulta Popular. Nuevo León: Comisión Estatal Electoral. Disponible en https://www.ceenl.mx/consulta/2019/consulta-popular/documentos/Avisos%20de%20intenci%C3%B3n%202019_v3.pdf

CEE. 2019b. Peticiones de consulta popular, ingresadas hasta el 30 de abril de 2019. Disponible en: https://www.ceenl.mx/consulta/2019/consulta-popular/documentos/Peticiones_consulta_popular_2019_JUN.pdf

Cortes, J. 2018. Self-Governance in Latin America: To What Extent Can Citizens Make Policy via Direct Democracy? En *Latin American Policy*, vol. 9, núm. 1, pp. 5-26. Estados Unidos: Wiley Periodicals, Inc.

Dahl, Robert. 2006. *La democracia*. México: Taurus.

IEEM. 2019. Compendio de información sobre mecanismos de participación ciudadana en las legislaciones de las entidades federativas. México: Instituto Electoral del Estado de México.

Landa, M. 2017. La constitucionalidad de los derechos políticos de los ciudadanos en la promulgación de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Nuevo León. El largo camino desde los ciudadanos hasta el Congreso. Tesis de pregrado. Monterrey, NL: Consorcio Educativo Oxford.

Medellín, L. 2008. Las expectativas democráticas en el ascenso del PAN en Nuevo León. En Estado, Derecho y democracia. Contexto y crisis de las instituciones contemporáneas, coords. David Cienfuegos Salgado y Luis Gerardo Rodríguez Lozano, 251-273. México: Fondo Editorial Jurídico. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2990/15.pdf>

Pranevičienė, B. 2011. Legislative Discretionary Powers of the Executive Institutions in the Field of Regulation of Higher Education in Lithuania. *Jurisprudencija: mokslo darbai/Jurisprudence: Research Papers*, 18 (2), Lituania: Mykolas Romeris University, pp.547-560. Disponible en https://www.mruni.eu/upload/iblock/ad3/08_Praneviciene.pdf

Prensa

El Debate. 9 de julio de 2017. Consulta ciudadana en San Nicolás. *El Debate*. Disponible en: <https://www.debate.com.mx/mexico/Consulta-ciudadana-en-San-Nicolas-20170709-0090.html>

El Debate. 9 de julio de 2017. Sí a fотomultas en San Nicolás. *El Debate* Disponible en: <https://www.debate.com.mx/mexico/Si-a-fotomultas-en-San-Nicolas-20170709-0286.html>

Gobierno Municipal de San Nicolás. 10 de enero de 2016. Arranca San Nicolás consulta ciudadana para legitimar acciones de orden y legalidad. Notas del Gobierno Municipal de

San Nicolás. Disponible en: <http://www.sanicolas.gob.mx/2016/01/arranca-san-nicolas-consulta-ciudadana-para-legitimar-acciones-de-orden-y-legalidad/>

Legislación

Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. 2008. México: Congreso del Estado de Jalisco.

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

LFCP. Ley Federal de Consulta Popular. 2014. México: H. Congreso de la Unión.

LPCNL. Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Nuevo León. 2016. México: H. Congreso del Estado de Nuevo León.

Acuerdos y sentencias

Acuerdo CEE/CG/18/2019. Actor: Alfonso Noé Martínez Alejandro. Acuerdo del consejo general por el que se resuelve lo relativo a la petición de consulta popular en su modalidad de referéndum para el municipio de Doctor González, Nuevo León. Comisión Estatal Electoral,

Acuerdo Plenario SUP-JRC-110/2018. Actor: Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León. Acuerdo mediante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determina reencauzar el presente medio de impugnación a la Sala Regional Monterrey de este Tribunal Electoral,

toda vez que el asunto versa sobre una de las modalidades de participación ciudadana en el Estado de Nuevo León. 29 de mayo de 2018. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2018/JRC/110/SUP_2018_JRC_110-747844.pdf

Aplicación 10226/03. Voto concurrente en contra. Autores: Françoise Tulkens, Nina Vajić, Renate Jaeger, Ján Šikuta. Autoridad responsable: Estado de Turquía. Caso Yumak y Sadak v. Turquía. 4 de junio de 2008. Estrasburgo, Francia: Corte Europea de Derechos Humanos del Consejo de Europa. Disponible en: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-87363>

Sentencia SM-JRC-116/2018 y SM-JRC-123/2018 Acumulados. Actor: Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León. Sentencia definitiva que revoca las sentencias emitidas en los juicios de inconformidad JI-074/2018 y JI-073/2018. 16 de junio de 2018. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/monterrey/SM-JRC-0116-2018.pdf>

Resolución sobre Consulta Popular 1/2019, promovida por el Ayuntamiento de Santa Catarina, Nuevo León. Magistrado ponente: Alberto Ortega Peza. Autoridad responsable: Tribunal Superior de Justicia, Monterrey, NL. 17 de junio 2019. México: Poder Judicial del Estado de Nuevo León.

Resolución sobre Consulta Popular 2/2019, promovida por el Ayuntamiento de San Pedro Garza García, Nuevo León. Magistrado ponente: Jorge Luis Mancillas Ramírez. Autoridad responsable: Tribunal Superior de Justicia, Monterrey, NL. 17 de junio 2019. México: Poder Judicial del Estado de Nuevo León.

Resolución sobre Consulta Popular 3/2019, promovida por el ciudadano Alfonso Noé Martínez Alejandro. Magistrado ponente: María Nancy Valbuena Estrada. Autoridad

responsable: Tribunal Superior de Justicia, Monterrey, NL. 17 de junio 2019. México: Poder Judicial del Estado de Nuevo León.

Resolución sobre Consulta Popular 4/2019, promovida por el Ayuntamiento de Hidalgo, Nuevo León. Magistrado ponente: Leonel Cisneros Garza. Autoridad responsable: Tribunal Superior de Justicia, Monterrey, NL. 17 de junio 2019. México: Poder Judicial del Estado de Nuevo León.

Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nuevo León. 2017. Versión estenográfica de la sesión ordinaria del pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nuevo León. 21 de agosto de 2017. Disponible en <https://www.pjenl.gob.mx/ActasSesiones/>