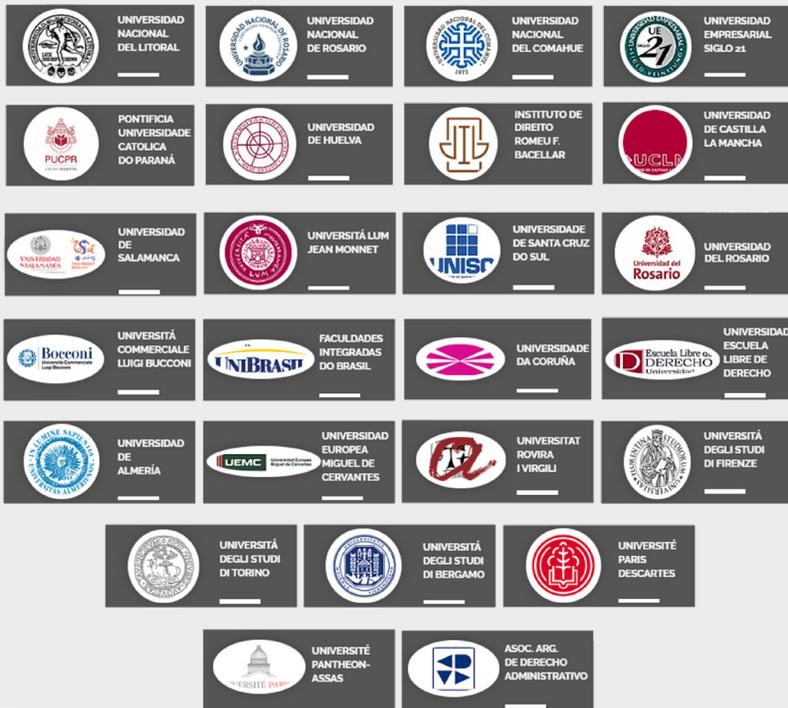


REVISTA EUROLATINOAMERICANA DE DERECHO ADMINISTRATIVO

VOL. 7 | N. 2 | JULIO/DICIEMBRE 2020 | ISSN 2362-583X
SANTA FE | ARGENTINA | PERIODICIDAD SEMESTRAL

Revista oficial de la Red Docente Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo
formada por las siguientes instituciones:



RED DOCENTE
EUROLATINOAMERICANA
DE DERECHO ADMINISTRATIVO



Administración pública, ciudadanía y transparencia

Public administration, citizen and transparency

ALFONSO MENDOZA JUÁREZ ^{1,*}

¹ Universidad Nacional Autónoma de México (Ciudad de México, México)

mendezajuarezalfonso@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-8554-0310>

Recibido el/Received: 10.06.2020 / June 10th, 2020

Aprobado el/Approved: 15.09.2020 / September 15th, 2020

RESUMEN:

El presente trabajo aborda la importancia de la transparencia en la democracia como elemento indispensable para hacer efectivos los medios de participación ciudadana. Dentro de estos medios de participación ciudadana encontramos instrumentos como la consulta ciudadana, iniciativa de ley, candidaturas independientes y la revocación de mandato, y, pese a su inclusión, han demostrado no ser efectivos, no obstante, existen otras formas en que la ciudadanía hace frente a las problemáticas que actualmente afectan la región.

Palabras clave: administración pública; ciudadanía; transparencia; participación ciudadana; control público.

ABSTRACT:

The aim of this article is aboard the importance of transparency in the democracy like an element indispensable for the effectivity in the citizen's participation. In this instrument of participation there are the public consultation, the initiative of law, the independent candidacies, however, there are others instruments how the citizens can affect the public life in the region.

Keywords: public administration; citizen; transparency; citizen's participation; public control.

SUMARIO:

1. Introducción; **2.** Acceso a la información, transparencia y ciudadanía; **3.** Medios de participación ciudadana; **4.** Consulta ciudadana; **5.** Iniciativa de ley; **6.** Candidaturas independientes; **7.** Revocación de mandato; **8.** Reflexiones finales; **9.** Referencias.

Como citar este artículo | *How to cite this article:* MENDOZA JUAREZ, Alfonso. Administración pública, ciudadanía y transparencia. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, Santa Fe, vol. 7, n. 2, p. 227-240, jul./dic. 2020. DOI 10.14409/redoeda.v7i1.9325.

* Académico egresado de la Universidad Nacional Autónoma de México (Ciudad de México, México). Colaborador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Miembro fundador de la Red Iberoamericana Juvenil de Derecho Administrativo. E-mail: mendezajuarezalfonso@gmail.com.



1. INTRODUCCIÓN

En su momento el profesor español Francisco Rubio Llorente manifestó que:

“Por constitución entendemos, y entiende hoy lo mejor de la doctrina, un modo de ordenación de la vida social en la que la titularidad de la soberanía corresponde a las generaciones vivas y en el que, por consiguiente, las relaciones entre gobernantes y gobernados están reguladas de tal modo que estas disponen de unos ámbitos reales de libertad que les permiten el control efectivo de los titulares ocasionales del poder”¹

Y de esta definición son muchos los aspectos que podrían comentarse, sin embargo, debemos hacer hincapié en la titularidad de la soberanía y el control efectivo de los titulares ocasionales, pues es el pueblo² quien delega en funcionarios públicos, por un delimitado tiempo, la posibilidad de actuar en la toma de diferentes decisiones que deberán estar encaminadas a un bienestar común. No obstante, son criticables las decisiones o mejor dicho la forma en que estas son tomadas y materializadas por la discrecionalidad con la que se pueden llegar a realizar, e incluso pese a la existencia de procedimientos para limitar el margen de decisión es posible la existencia de simulaciones, lo que a su vez se podría traducir en actos de corrupción.

Cuando hay un cambio en la titularidad de los órganos públicos también existe una modificación en las políticas implementadas tanto en las clásicas funciones Ejecutiva, Legislativa o Judicial y en los actualmente en los denominados Organismos Constitucionales Autónomos (OCA), que dentro del Estado Mexicano reviste una gran importancia.³ Pero dentro de todos estos es la figura de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, las cuales son funciones distintas, pese a ocasionalmente coincidir en la misma figura,⁴ es donde se puede apreciar en mayor medida este cambio.

Lo anterior en virtud de que la Administración Pública ocupa, en consideración a las otras funciones estatales, un engranaje y una maquinaria mucho más extensa ya que sus funciones van desde la seguridad pública, servicios públicos, servicios de salud, infraestructura, educación, archivos, ordenación territorial, e incluso la resolución de conflictos entre autoridades y gobernados mediante tribunales contenciosos administrativos, sólo por mencionar algunas.

¹ RUBIO LLORENTE, Francisco, **El Poder**, Madrid, Centro de Estudios y Constitucionales y Políticos, Madrid, 1993, p. 90.

² Es aceptada la idea francesa del poder constituyente al hablar sobre “*le tiers état*” al mencionar que la soberanía radica en el pueblo. Véase: SIEYES, Emmanuel Joseph, **Qu’est-ce que le tiers état**, Paris, Boucher, 2002, p.4.

³ En otros Estados de la región podemos encontrar OCA dentro de las constituciones nacionales como en el caso de Argentina, Bolivia, Colombia, Chile y Brasil. En Ecuador por ejemplo encontramos el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

⁴ Puede verse el caso de los sistemas parlamentarios como Inglaterra y España donde el Jefe de Estado es un miembro de la realeza y Jefe de Gobierno electo por el parlamento, y el caso del sistema semiparlamentario de Francia donde se divide en Presidente y Primer Ministro. En el caso de América Latina encontramos que el Presidente cumple esta doble función.



Una vez entra en funciones el nuevo ejecutivo y de acuerdo a las fuerzas políticas existentes se tiene un plan de trabajo, que puede o no coincidir con el gobierno anterior, y dentro de las primeras acciones realizadas encontramos el cambio de los titulares de las secretarías, ministerios o dependencias y al mismo tiempo las direcciones generales, que forman parte de la administración pública, así como la implementación de diversas políticas de manera unilateral, no obstante, existen medios para salvaguardar el contenido constitucional y evitar así un exceso en el ejercicio del poder y no solo por parte de otras autoridades públicas.

2. ACCESO A LA INFORMACIÓN, TRANSPARENCIA Y CIUDADANÍA

México durante décadas fue un país que se distinguió por su vanguardismo jurídico, apertura a nuevas ideas e instituciones que influyeron en el mundo con gran relevancia en América Latina y en otras latitudes,⁵ tal es el caso del Juicio de Amparo que incluso permeo en las discusiones del artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) al hablar de un recurso judicial efectivo. A nivel mundial, a partir de la segunda posguerra algunas instituciones preexistentes empezaron poco a poco a tomar más fuerza, como los tribunales constitucionales, el *ombudsperson*, la defensa de los derechos humanos,⁶ garantías electorales⁷ y en los últimos años, con una creciente importancia, los mecanismos de participación ciudadana.

En fechas recientes, o mejor dicho, décadas recientes se empieza a visibilizar un acercamiento de la sociedad civil a las instituciones públicas cada vez más progresivo, tanto de forma individual como colectiva, que trata de generar, mediante diversos mecanismos, un control en el ejercicio del poder, que sus demandas sean escuchadas, a esta situación se le puede llamar como “ola democrática”⁸ y movimientos en favor de ellos los podemos encontrar en diversos países de América Latina, pero en este punto solo mencionaremos a manera de ejemplo, en Colombia organizaciones en pro de la

⁵ Uno de los mayores aportes jurídicos es la Constitución de 1917 al elevar los derechos sociales a nivel constitucional y retomar el juicio de amparo, previamente establecido en la Constitución de 1857, como mecanismo de protección de los derechos humanos. Véase FIX-ZAMUDIO, Héctor et al (coords.), **México y la Constitución de 1917**. Influencia extranjera y trascendencia internacional, México, Secretaría de Cultura-INHERM-Senado de la República-III, 2017, pp. 949.

⁶ Utilizamos derechos humanos y no derechos fundamentales por dos razones. La primera, la Constitución mexicana utiliza esta terminología, así como la CADH. La segunda, por la amplitud más grande que puede proporcionar debido a que también un derecho fundamental es un derecho humano positivizado en una “norma fundamental”, no obstante, no todos los derechos humanos se encuentran en alguna norma y pueden derivarse de la interpretación a los “bloques de constitucionalidad” principalmente en la jurisprudencia de tribunales constitucionales u órganos facultados para su interpretación, como son los *ombudspersons*, las cortes internacionales de derechos humanos, y las comisiones o comités internacionales de derechos humanos.

⁷ CARPIZO, Jorge, Constitución e información, en VALADÉS, Diego y CARBONELL, Miguel (coords.), **Constitucionalismo Iberoamericano del Siglo XXI**, México, UNAM-Cámara de Diputados, 2004, p.49.

⁸ HUNTINGTON, Samuel P., Democracy's third wave, **Journal of Democracy**, London, 1991, pp. 12-34.



paz; la iniciativa ciudadana “Habla Castañeda” en el Perú; y en México el movimiento “Yo soy 132”; que buscaban desde la sociedad civil que sus demandas sean tomadas en cuenta, en virtud de que mientras mayor es el reclamo de la dignidad mayor es la demanda de transparencia e impunidad por parte de la prensa y la voz civil.⁹

Pero para existir participación ciudadana es necesaria la transparencia en la noción más sencilla de publicidad en el sentido de la disposición de la autoridad para hacer del conocimiento público su actuación y la posibilidad de ejercer el derecho de acceso a la información pública, esta última como instrumento de la transparencia está relacionada con la obligación de implementar políticas públicas que permitan solicitar documentos que estén en posesión de cualquier autoridad,¹⁰ para de esta manera ejercer adecuadamente los derechos político-electorales.¹¹

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) ha mencionado que “los ciudadanos son ruidosos, se quejan, critican. Los súbditos, por el contrario, obedecen. Aceptan y callan. Están cómodos en el silencio y no cuestionan. No hace falta decir que las democracias exigen ciudadanos y ciudadanas militantes: el acceso a la información es una herramienta que se ajusta perfectamente a lo que se espera de los miembros de una sociedad democrática. En sus manos, la información pública sirve para proteger derechos y prevenir abusos de parte del Estado. Es una herramienta que da poder a la sociedad civil y es útil para luchar contra males como la corrupción y el secretismo, que tanto daño hacen a la calidad de la democracia en nuestros países.”¹²

También, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) se ha pronunciado en un sentido similar en el Caso Claude Reyes vs Chile al mencionar que “el acceso a la información pública es un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia, una mayor transparencia y una buena gestión pública, y que en un

⁹ COBO MANTILLA, María Fernanda. El efecto transformador de la tensión entre democracia, libertad de expresión e información y dignidad individual durante el correato. **Estudios en Derecho a la Información**, [S.l.], p. 69-92, sep. 2019. ISSN 2594-0082. Disponible en: <<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-informacion/article/view/13884/15149>>. Fecha de acceso: 01 apr. 2020 doi:<http://dx.doi.org/10.22201/ijj.25940082e.2019.8.13884>. p. 71.

¹⁰ MARVÁN LABORDE, María y NAVARRO LUNA, Fabiola, **Transparencia y acceso a la información en el INE y los partidos políticos 2003-2016**, México, INE-IJ, 2016, p. 20-23.

¹¹ En México desde 1977 se incluyó el derecho de acceso a la información pública en el art. 6 de la CPEUM, ocasionando así un debate para ser regulado en una ley reglamentaria. Carpizo, Jorge, “Constitución e información”, CARPIZO, Jorge, Constitución e información, en VALADÉS, Diego y CARBONELL, Miguel (coords.), **Constitucionalismo Iberoamericano del Siglo XXI**, México, UNAM-Cámara de Diputados, 2004, p. 46. Por su parte, transparencia en el sistema jurídico mexicano se entendía como sinónimo de rendición de cuentas y acceso a la información y surge como noción a partir de 2015 al expedirse la Ley General de Acceso a la Información Pública, haciendo así una división entre ambos elementos sin dejar de lado su estrecha relación, véase OJEDA GARCÍA, Raquel Fernanda, Participación Ciudadana y transparencia, el camino hacia la democracia efectiva, **Revista Académica sin Frontera**, Coahuila, núm. 29, enero-junio, 2019, p.14.

¹² Relatorio, p. IX.



sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía ejerce sus derechos constitucionales, a través de una amplia libertad de expresión y de un libre acceso a la información”.¹³

Por tanto, democracia, participación ciudadana, transparencia y acceso a la información son nociones íntimamente relacionadas para generar de esta forma un control social, incidir en la administración pública y combatir lo que en su momento Jorge Carpizo, distinguido constitucionalista mexicano, ha definido como, “los males de México” dentro de los cuales encontramos “corrupción continua, división entre mexicanos, la insuficiencia de recursos públicos, el estancamiento en la defensa de los derechos humanos, la procuración de justicia sin credibilidad, los medios de comunicación”.¹⁴

¿Pero es posible hablar de “los males de América Latina”? La respuesta es afirmativa, aunque con ciertas reservas debido al contexto en que cada país de la región se enfrenta sin omitir que tiene ciertos puntos en común como migración, violencia, corrupción y crisis de derechos humanos.¹⁵

Y si bien hay puntos en común, el contexto de desarrollo tiene matices dado que no es lo mismo hablar de migración en Colombia o Perú, que en las últimas fechas ha sido país de tránsito y destino de población venezolana, y en México, que además de ser país de tránsito y destino principalmente para población centroamericana también reviste la calidad de país de origen, lo mismo sucede con la corrupción y demás problemáticas, no obstante, los movimientos sociales que presentan tienen como rasgo común el control efectivo del poder mediante la participación activa en la toma de decisiones.

Es por ello que partimos del caso mexicano y los medios de participación ciudadana existentes en los que se ha incidido en la administración pública, retomando lo acontecido por su parte en países de la región, dado que la transparencia va desde la publicidad de las leyes hasta las acciones emprendidas por las instituciones con el afán de dar confianza, credibilidad y legitimidad en los procesos democráticos.¹⁶

¹³ CRIDH, **Caso Claude Reyes vs Chile**, párrafo 85.

¹⁴ CARPIZO, Jorge, 1999: los problemas acumulados, en **Nuevos estudios constitucionales**, México, UNAM-Porrúa, 2000, p. 14.

¹⁵ Dicha problemática puede comprender inseguridad, corrupción, violaciones a derechos humanos y recientemente cuestiones migratorias, sin embargo, per se no significa que no se han emprendido acciones por las autoridades sino que estas se ven superadas por las circunstancias que actualmente se desarrollan. Al respecto puede verse lo que Jan Jarab, representante de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas sobre los derechos humanos en México ha comentado dichas problemáticas son parte de un entorno complejo que amerita que todas las autoridades desplieguen su encomienda pública con una visión de cambio. JARAB, Jean, **Palabras durante la Instalación de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados**, México, 18 de octubre de 2018, disponible en: http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=1181:palabras-de-jan-jarab-durante-la-instalacion-de-la-comision-de-derechos-humanos-de-la-camara-de-diputados&Itemid=395.

¹⁶ La profesora Jacqueline Peschard comenta que es gracias a los reclamos a partir de 2006 donde se empiezan a implementar diversas acciones en materia electoral y figuras nuevas que generar una transparencia en



3. MEDIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Los Estados actuales revisten una característica importante, y que parece no estar en discusión, al mencionar ser “democrático”, no obstante, se empieza a cuestionar la forma en que esta debe de ejercerse. Por una parte, tenemos la democracia representativa que se ejerce principalmente mediante el sufragio para elegir representantes de la voluntad política y tomar las decisiones jurídicas fundamentales por un determinado tiempo, como se aprecia en la noción de Constitución dada al inicio.

Por otra parte, existen mecanismos de participación ciudadana en los cuales no es necesario la actuación de representantes ni de partidos políticos y son los propios ciudadanos quienes realizan aportes significativos en asuntos relevantes de la vida política del Estado, y actualmente la mayoría de las constituciones incluye mecanismos como consultas ciudadanas, iniciativas de leyes, candidaturas independientes, referéndum, plebiscito, y revocaciones de mandato.¹⁷

Constitucionalmente en el caso mexicano existe la participación ciudadana en asuntos de cierta trascendencia con la iniciativa de ley y la consulta ciudadana, incluso las candidaturas independientes, pero no existen dos mecanismos, a nivel federal, de gran relevancia como el referéndum y la revocación de mandato,¹⁸ esta última en discusión dentro del legislativo mexicano sin aún ser posible llegar a un acuerdo político.

Si bien estas instituciones han sido estudiadas con anterioridad desde diversas perspectivas como el derecho electoral, la ciencia política o por la relevancia democrática que representan, no puede omitirse que también revisten una importancia sustancial al ser medios de control de la actuación estatal. Por ello, es posible incluirse estos mecanismos de participación ciudadana dentro de la noción de la defensa de la Constitución, aporte del distinguido profesor Héctor Fix-Zamudio, en el primer sector denominado la protección constitucional por posibilitar a la sociedad evitar violaciones a la norma fundamental y generar una intromisión en el ejercicio del poder de las

los procesos democráticos que van desde visitantes extranjeros, observadores electorales, el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) entre otras. PESCHARD, Jacqueline, *Transparencia y democracia*, SCJN, **Seminario Internacional de Acceso a la Información**, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas del Poder Judicial de la Federación, 26 al 28 de noviembre de 2012, disponible en: http://www2.scjn.gob.mx/red/SIAIPDPRC/PPT/Transparencia_y_democracia_Dra_Peschard_.pdf.

¹⁷ BRAVO, Escobar, *Mecanismos de participación ciudadana en perspectiva comparada*, en UGALDE RAMÍREZ, Luis Carlos, **Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano**. Perspectiva estatal e internacional, México, TEPIF, 2014, p. 279.

¹⁸ Hay que hacer énfasis que la revocación de mandato no existe para autoridades federales, pero sí para el caso de autoridades municipales de acuerdo con el artículo 115, frac. I, párrafo tercero de la CPEUM. Tampoco consideramos pertinente profundizar en la discusión existente entre la diferenciar la figura conocida como juicio político y la revocación del mandato que no se ha permitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación regularse en las entidades federativas. Para más información respecto a este tema puede consultarse: CORZO SOSA, Edgar, *Instituciones de democracia participativa y partidos políticos en México*, con especial referencia a la revocación del mandato, a la iniciativa ciudadana y a la consulta popular, en CÁMARA DE DIPUTADOS, **Apuntes y comentarios a la esencia constitucional mexicana (1917-2016)**, México, Cámara de Diputados, pp. 178-204.



autoridades, y por lo anterior, son el objeto central del trabajo, los cuales estudiaremos en los siguientes apartados, considerando la transparencia y acceso a la información como elementos para su actuación.

4. CONSULTA CIUDADANA

La consulta ciudadana es la posibilidad de aceptar o rechazar un acto de las autoridades previo a su realización, sin embargo, la practica mexicana demuestra hasta el momento que no han mostrado efectividad debido a que son bloqueadas por el marco jurídico constitucional por los requisitos para su procedencia pues las planteadas hasta ahora solo han podido ser consideradas para iniciar su proceso al ser elaboradas por partidos políticos, no por la ciudadanía, además de ello deben ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), máximo tribunal del país, quien admite, rechaza o modifica la cuestión, y en estos casos por la materia han sido rechazadas.¹⁹

Pese a ello, hay una especie de consulta ciudadana en la cual se puede incidir que es el Plan Nacional de Desarrollo (PND) el cual es vinculante para la administración pública federal y recoge las diferentes ideas, necesidades y sugerencias de la sociedad generando una especie de marco jurídico o programa de trabajo a seguir durante el tiempo que dure en su encargo la administración pública en turno.²⁰

En el mismo sentido, la actual administración pública ha generado una consulta ciudadana de carácter *sui generis* que denomina consulta popular la cual no parte de algún sustento jurídico y en consecuencia no son vinculantes por esta razón. Pese a no ser jurídicamente legales, por no estar en apego a la normatividad, no por esta situación carecen de legitimidad, si partimos de que la elección llevada a cabo y el triunfo obtenido en las últimas elecciones presidenciales fue por un amplio margen de diferencia,²¹ pese a ello, el principal problema es la falta de información para una adecuada toma de decisiones por lo que retomamos la idea central de que para un verdadero ejercicio democrático es necesario el acceso a la información.

De hecho, es probable que cuando no hay información suficiente o se desconoce el tema las personas decidan no participar en los procesos democráticos, generando un abstencionismo en la toma de decisiones. Misma situación surgió en Colombia con lo

¹⁹ Es necesario precisar que el Estado mexicano, a diferencia de la mayoría de países de AL es un Estado Federal en el que existen diversos ordenes jurídicos existiendo una distribución de competencias entre los mismos, por lo que cada entidad federativa cuenta dentro de su organización interna con un Ejecutivo, legislativo y judicial, en facultades específicas.

²⁰ El artículo 25, párrafo cuarto, de la Constitución establece que "Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático...". Adicionalmente la Ley del Plan Nacional de Desarrollo establece diversos mecanismos que pueden ser utilizados para consultar a la ciudadanía para que su opinión sea tomada en cuenta en su elaboración.

²¹ Véase: <https://computos2018.ine.mx/#/presidencia/nacional/1/1/1/1>.



relacionado a la consulta de “siete veces sí” donde un bajo porcentaje de la población participo pese a la gran importancia y trascendencia que tenía por abordar temas sobre corrupción entre otras cosas.²²

Adicionalmente, encontramos dos especies de consultas específicas establecidas principalmente en tratados internacionales al tomar medidas de carácter legislativo o administrativo que pueden afectar los derechos de comunidades indígenas y pueblos tribales, así como de personas con discapacidad. En el primer caso encontramos casos relacionados con explotación y expropiación de tierras ancestrales para la construcción de distintos inmuebles en casos de la CrIDH,²³ el segundo, tal vez menos explorado en caso de reclusión jurídica e incorporación a sistemas educativos, pero no por ello son medidas administrativas menos importantes, y en ambos tipos de consultas debe asegurarse el derecho a la información previa.²⁴

Pese a la realización de las consultas, independiente de la categoría en que se encuentre esta, los resultados obtenidos tras su realización no siempre son los que generan más beneficios o bien son criticados, como el caso del aeropuerto de la Ciudad de México o la consulta “siete veces sí” donde sectores de la sociedad, incluido un sector de la academia, lamentaron dichos resultados. Otros ejemplos los tenemos en Europa con el denominado Brexit, la separación de Escocia de Reino Unido y la cuestión separatista de Catalunya de España.

5. INICIATIVA DE LEY

La ley es traducida como la expresión de la voluntad general del pueblo (artículo 6 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano 1789). En cada sistema jurídico varían las personas facultadas para presentar una iniciativa ante el órgano legislativo y así seguir el proceso hasta, de ser el caso, su publicación y entrada en vigor, siendo principalmente los miembros de las Cámaras e incluso el titular del ejecutivo para de esta forma poner en marcha su proyecto de gobierno con la creación o la modificación de la normativa existente.

²² Incluso podría hablarse del tema de la desinformación que genera confusión en la sociedad a la hora de tomar decisiones o la forma en que dicha información es manipulada como el caso del Acuerdo de Paz en Colombia o lo relacionado con las elecciones presidenciales de Estados Unidos de Norte América.

²³ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua.** Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001; CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso de la Comunidad Moiwana Vs. Surinam.** Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 15 de junio de 2005; CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay.** Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005.

²⁴ Al respecto la SCJN en varios asuntos sometidos a su conocimiento ha considerado anular leyes relativas a derechos de personas con discapacidad por falta de dicha consulta. Para mayor profundización se recomienda STEPIEN, Barbara y RIVERA LEÓN, Mauro Arturo, Eppur sí muove: consulta previa y derecho internacional a propósito de la ley de movilidad en México, **Methodos**, México, número 11, 2016.



Y, de la misma forma, se ha facultado a la ciudadanía para presentar iniciativas de ley de acuerdo con los requisitos establecidos para tal caso, principalmente un determinado número de apoyo ciudadano. Por ejemplo, el artículo 107, párrafo tercero, Constitución del Perú reconoce el derecho a presentar iniciativas ciudadanas, en el mismo sentido la Constitución colombiana lo reconoce en el artículo 103.

No obstante, el hecho de cumplir los requisitos la iniciativa presentada deberá pasar por el proceso legislativo, lo que significa que puede no ser aprobada, ser aprobada con modificaciones o bien quedarse en el “congelador legislativo” hasta que haya voluntad política para su discusión.

En el caso mexicano podemos ejemplificar lo anterior con la iniciativa denominada “3 de 3”. Dicha iniciativa surge desde la ciudadanía y fue apoyada por universidades, tanto públicas como privadas, centros de investigación, asociaciones civiles y ciudadanos en general, cuyo principal aspecto era buscar mayor transparencia por parte de los servidores públicos al momento de rendir sus declaraciones pues contemplaba una declaración patrimonial, de intereses y una fiscal.²⁵

Si bien la iniciativa fue aprobada en gran parte se debió a que fue pasada dentro de un paquete de 7 leyes que integran el actual Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) y sufrió algunas modificaciones durante el proceso.

En el caso colombiano encontramos que datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil que diversas iniciativas presentadas desde 2005 no cumplen finalmente con el 5% de los apoyos que establece la legislación. Otras más han sido pasadas al Congreso, pero finalmente no han prosperado.²⁶

6. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES Y PARTICIPACIÓN EN ORGANISMOS PÚBLICOS

La figura de participación ciudadana por antonomasia es la candidatura independiente la cual busca que un ciudadano, sin necesidad de pertenecer a un partido político, pueda acceder al proceso para contender por un puesto de elección popular.

²⁵ Puede consultarse más información en su portal de internet: <http://ley3de3.mx/es/introduccion/>.

²⁶ El 21 de septiembre de 2006, presentaron apoyos para cumplir con el 5 por mil del censo electoral, para inscribir el Comité Promotor; Se inscribió la Iniciativa Popular Legislativa, el 30 de Noviembre de 2006, El 14 de diciembre se hizo entrega de los formularios para la recolección de firmas para cumplir con el requisito del 5 % del censo electoral, a partir de esta fecha cuentan con seis (6) meses para completar esos apoyos y el plazo se vence el 14 de Junio de 2007. El 5 de Junio de 2007, el Doctor Gabriel Osorio Buitrago, presenta 60 AZ que dicen contener 504.000 apoyos; mediante Oficio solicitaron prórroga para completar con el 5% de los apoyos. el 17 de agosto de 2007 recibimos del Doctor Juan Manuel Arango Vélez. 120 AZ, que contienen 1.000.000 de firmas, para completar el porcentaje requerido en esta segunda fase. Tras la revisión y posterior aprobación por parte de Censo Electoral, la iniciativa no prosperó ante el Congreso. Para más información: <https://www.registraduria.gov.co/-Historico-de-iniciativas-.html>.



Los requisitos por países son variados, sin embargo, van acompañadas de un determinado número de firmas de la sociedad para acceder a la candidatura²⁷ con la finalidad de demostrar que un porcentaje de los votantes están interesados en apoyar su postulación y cuenta con la fuerza necesaria para ello. Más allá de la problemática de poder ser postulado una vez en la contienda existen diversas problemáticas como la confrontación de dichos candidatos contra la estructura y organización de los partidos políticos.

Una situación de desigualdad la encontramos en el tiempo de radio y televisión que no se distribuye equitativamente con dichas candidaturas pues el tiempo que corresponde a candidaturas independientes será distribuido entre todas las candidaturas que hayan cumplido los requisitos lo que genera que mientras más candidatos participen en un proceso electoral significa menos tiempo al aire y recursos financieros para cada uno, lo que a su vez genera que los ciudadanos no puedan conocer en totalidad las propuestas que ofrecen, anudado a lo anterior, esta circunstancia al encontrarse a nivel constitucional desde la reforma político-electoral de 2014 no es posible modificarse o ser objeto de control de convencionalidad, de acuerdo a criterios del Alto Tribunal.²⁸

Pese a lo anterior, las candidaturas independientes no es la única forma en que se puede incidir en la administración pública. Por ejemplo, el Comité de Participación Ciudadana del SNA, encargado de proponer políticas anticorrupción, metodologías e indicadores de evaluación y, sobre todo, vigilar el funcionamiento del sistema y está integrado por cinco ciudadanos que hayan destacado por su contribución a la transparencia, combate a la corrupción y la rendición de cuentas. En el mismo sentido, se encuentra el Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), *ombudsperson* nacional, para lo cual organizaciones, universidades, e instituciones postulan a personas de gran honorabilidad y conocimiento en la materia.

Finalmente, un ejemplo interesante lo encontramos en Ecuador donde se realizó una consulta para reestructurar el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y crear un nuevo Consejo de Participación Ciudadana y Control social Transitorio para evaluar el desempeño de las autoridades designadas por su antecesora realizada posterior a diversos escándalos de corrupción.²⁹

²⁷ BRAVO, Escobar, Mecanismos de participación ciudadana en perspectiva comparada, en UGALDE RAMÍREZ, Luis Carlos, **Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano**. Perspectiva estatal e internacional, México, TEPJF, 2014, p. 279.

²⁸ El Pleno de la SCJN al resolver la Contradicción de tesis 293/2011 estableció que al existir una restricción expresa en la Constitución no se puede generar un control de convencionalidad y se estará a lo dispuesto en la norma fundamental. SCJN, Contradicción de tesis 293/2011.

²⁹ PÁEZ BIMOS, Pedro Martín y RODRÍGUEZ CAGUANA, Adriana, El Consejo de Participación Ciudadana y Control social Transitorio en Ecuador: entre legitimidad y la legalidad de sus actuaciones, **Revista Internacional transparencia e Integridad**, n° 8, septiembre-diciembre, 2018, pp. 3-4.



7. REVOCACIÓN DE MANDATO

El mecanismo de participación ciudadana más criticado por diversos sectores académicos y políticos sin duda es la revocación de mandato dado que posibilita a que, por medio de una votación, la ciudadanía decida si un funcionario público puede o no continuar en el cargo y terminar el periodo para el que fue designado. Esta figura se contraponen al juicio político o al *impeachment* por ser en urnas y no órganos establecidos, político o judicial, donde se tomará la decisión final.³⁰

Si bien son distintas las regulaciones existentes en cuanto a destinatarios, el tiempo que debe de transcurrir para solicitarse, el órgano que debe validar su propuesta, la votación que debe de obtenerse para ejercer la revocación o no.³¹ Sin embargo, en materia es indispensable que la ciudadanía esté informada respecto a las implicaciones que conlleva pues la destitución de un funcionario público es tan importante y conlleva tantas consecuencias como su designación, dado que, en caso de que de acuerdo a la regulación se decida no permitir al funcionario continuar en funciones, deberá convocarse a elecciones nuevamente por lo que se genera al mismo tiempo una cierta inestabilidad en la vida pública.

No obstante su posible utilización, la revocación de mandato significa un descontento por parte de la ciudadanía respecto a la actuación durante el ejercicio del cargo público y siendo causas “graves” es posible se obtenga un resultado de esta magnitud, principalmente en el caso del jefe de gobierno, pues en principio los mecanismos de participación ciudadana fueron concebidos para abrir espacios de intervención y verificar las actuaciones y como consecuencias de una pérdida de legitimidad, “castigar” los hechos y omisiones realizadas.³²

En el caso mexicano, como comentamos, a nivel federal no se encuentra regulado, con la salvedad existente para ayuntamientos, pero a partir de la reciente administración pública el titular del Ejecutivo federal ha reiterado en diversas ocasiones someterse a mitad de su mandato a dicho mecanismo, por lo que actualmente se está en la espera de la discusión de una reforma constitucional en la materia.

Si bien son pocas las constituciones que prevén dicha figura, como el caso de Bolivia o Ecuador, existen diversos beneficios de su implementación, no obstante, otros mecanismos como el juicio político, donde no hay participación directa, se ven influenciados por la opinión pública llegando incluso a realizarse una renuncia por parte del servidor público.³³

³⁰ GARCÍA CAMPOS, Alán, La revocación del mandato: un breve acercamiento teórico, **Quid Iuris**, México, año 1, vol. 1, p. 25-40, 2005. p. 26.

³¹ GARCÍA CAMPOS, Alán, La revocación del mandato: un breve acercamiento teórico, **Quid Iuris**, México, año 1, vol. 1, p. 25-40, 2005. p. 27 y 28.

³² Serrafiero, M.D y M. L.; Polít. Soc (MAAdr.), 54 (2), 2017: 512.

³³ Por ejemplo, en Italia Edoardo Rixi viceministro de Infraestructura renunció al cargo después de ser



Pese a ello, tratándose del Presidente difícilmente puede llegar a realizarse ese caso y no hay forma en que pueda realizarse un término anticipado de su mandato dado que tiene un plazo establecido en la Constitución y para ejercer un Juicio Político son situaciones extraordinarias, además de aspectos políticos entre los órganos encargados. En contra posición tenemos al Jefe de Gobierno en el sistema parlamentario que se mantiene en dicho cargo mientras las fuerzas políticas dentro del parlamento así lo permitan, pero la influencia que genera la sociedad no es algo que sea tomado a la ligera.

8. REFLEXIONES FINALES

Actualmente la transparencia juega un rol de gran importancia en las democracias por ser un factor necesario para la toma de decisiones relevantes que serán la guía de actuación de los titulares ocasionales del poder. La ciudadanía día a día se ve más próxima a las instituciones y demuestra de diversas formas su inconformidad con las autoridades tanto de forma institucionalizada, como el denominado voto de castigo, o no institucionalizada, como marchas.

Los casos de corrupción que han surgido en los últimos años en la región han desembocado en un mayor uso y fortaleza de los mecanismos de participación ciudadana debido a la desconfianza y pérdida de legitimidad de los funcionarios y partidos políticos. Ante ello, existen políticas que han sido implementadas por gobiernos como es el caso de la *Alianza para el Gobierno Abierto* para aumentar la disponibilidad de información sobre actividades gubernamentales, apoyar la participación ciudadana, aplicar estándares de integridad profesional tecnologías de información y comunicación y rendición de cuentas.³⁴

Sin embargo, en la práctica se ve poca su implementación y datos del latinobarometro demuestran poco avance en la materia,³⁵ y no asegurar mecanismos eficientes conlleva poca participación ciudadana, lo que se traduce en una crisis democrática pues además de ser un derecho es una función pública, y, por consecuencia lógica, un deber dentro de la vida pública.³⁶

Por tanto, es indispensable generar procesos transparentes, procurar un acceso a la información eficiente y eficaz, asegurar la máxima publicidad en las actuaciones e información relevante como es el caso de conflictos de interés, gastos presupuestarios y contrataciones públicas.

condenado a tres años y cinco meses por malversación y falsificación. DZC (EFE, AFP, Reuters), Italia: renuncia viceministro condenado por corrupción, Deutsche Welle, 30 de mayo de 2019, <https://www.dw.com/es/italia-renuncia-viceministro-condenado-por-corrupci%C3%B3n/a-48979512>; En Ecuador la vicepresidenta María Alejandra Vicuña renunció al verse involucrada en la misma situación, MN, Ecuador: vicepresidenta renuncia por denuncia de supuesta corrupción, Deutsche Welle, 04 de diciembre de 2018.

³⁴ Para más información puede verse: <http://gobabiertomx.org/alianza-internacional/>.

³⁵ Véase: <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>.

³⁶ SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*, España, Alianza Universidad, 1982, p. 248.



9. REFERENCIAS

BRAVO, Escobar, Mecanismos de participación ciudadana en perspectiva comparada, en UGALDE RAMÍREZ, Luis Carlos, **Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano**. Perspectiva estatal e internacional, México, TEJF, 2014.

CORZO SOSA, Edgar, Instituciones de democracia participativa y partidos políticos en México, con especial referencia a la revocación del mandato, a la iniciativa ciudadana y a la consulta popular, en CÁMARA DE DIPUTADOS, **Apuntes y comentarios a la esencia constitucional mexicana (1917-2016)**, México, Cámara de Diputados.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua**. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso de la Comunidad Moiwana Vs. Surinam**. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 15 de junio de 2005.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay**. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005.

CARPIZO, Jorge, 1999: los problemas acumulados, en **Nuevos estudios constitucionales**, México, UNAM-Porrúa, 2000.

CARPIZO, Jorge, Constitución e información, en VALADÉS, Diego y CARBONELL, Miguel (coords.), **Constitucionalismo Iberoamericano del Siglo XXI**, México, UNAM-Cámara de Diputados, 2004.

COBO MANTILLA, María Fernanda. El efecto transformador de la tensión entre democracia, libertad de expresión e información y dignidad individual durante el correato. **Estudios en Derecho a la Información**, [S.l.], p. 69-92, sep. 2019. ISSN 2594-0082. Disponible en: <<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-informacion/article/view/13884/15149>>. Fecha de acceso: 01 apr. 2020 doi:<http://dx.doi.org/10.22201/ijj.25940082e.2019.8.13884>.

FIX-ZAMUDIO, Héctor et al (coords.), **México y la Constitución de 1917**. Influencia extranjera y trascendencia internacional, México, Secretaría de Cultura-INHERM-Senado de la República-IJ, 2017.

GARCÍA CAMPOS, Alán, La revocación del mandato: un breve acercamiento teórico, **Quid Iuris**, México, año 1, vol. 1, p. 25-40, 2005.

HUNTINGTON, Samuel P., Democracy's third wave, **Journal of Democracy**, London, 1991.

JARAB, Jean, **Palabras durante la Instalación de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados**, México, 18 de octubre de 2018, disponible en: http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=1181:palabras-de-jan-jarab-durante-la-instalacion-de-la-comision-de-derechos-humanos-de-la-camara-de-diputados&Itemid=395

MARVÁN LABORDE, María y NAVARRO LUNA, Fabiola, **Transparencia y acceso a la información en el INE y los partidos políticos 2003-2016**, México, INE-IJ, 2016.



OJEDA GARCÍA, Raquel Fernanda, Participación Ciudadana y transparencia, el camino hacia la democracia efectiva, **Revista Académica sin Frontera**, Coahuila, núm. 29, enero-junio, 2019.

PÁEZ BIMOS, Pedro Martín y RODRÍGUEZ CAGUANA, Adriana, El Consejo de Participación Ciudadana y Control social Transitorio en Ecuador: entre legitimidad y la legalidad de sus actuaciones, **Revista Internacional transparencia e Integridad**, n° 8, septiembre-diciembre, 2018.

PESCHARD, Jacqueline, Transparencia y democracia, SCJN, **Seminario Internacional de Acceso a la Información**, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas del Poder Judicial de la Federación, 26 al 28 de noviembre de 2012, disponible en: http://www2.scjn.gob.mx/red/SIAI-PDPRC/PPT/Transparencia_y_democracia_Dra_Peschard_.pdf.

RUBIO LLORENTE, Francisco, **El Poder**, Madrid, Centro de Estudios y Constitucionales y Políticos, Madrid, 1993.

SCHMITT, Carl, **Teoría de la Constitución**, España, Alianza Universidad, 1982.

STEPIEN, Barbara y RIVERA LEÓN, Mauro Arturo, Eppur si muove: consulta previa y derecho internacional a propósito de la ley de movilidad en México, **Methodos**, México, número 11, 2016.

SIEYES, Emmanuel Joseph, **Qu'est-ce que le tiers état**, Paris, Boucher, 2002.