

El cumplimiento de los resultados de los procesos de participación ciudadana ¿son competencia electoral? (plebiscito, referéndum, presupuesto participativo, revocación de mandato).

Saltillo, Coahuila a 11 de marzo de 2025.

La democracia participativa es uno de esos temas que en la teorización suelen contar con aprobación unánime. ¿Quién podría negar el derecho al ejercicio de decisión de la ciudadanía más allá del nivel más básico de participación política, que es la elección directa de sus autoridades y representantes? ¿Quién cuestionaría su ejercicio, su promoción, si contribuyen a elevar el nivel de formación cívica y política de la sociedad?

Sin embargo, la inauguración de esos mecanismos en la vida política nacional ha estado muy lejos de contar con aprobación y beneplácito en su bienvenida. El título del ensayo anticipa una reflexión no sólo en la literalidad del planteamiento, sino en la profundidad requerida para absorber y ponderar el valor de los ejercicios para, luego entonces, plantear la competencia de las autoridades electorales.

Para esto, tomaremos como caso de estudio el de la Revocación de Mandato: a tres años de la aprobación que el Instituto Nacional Electoral hiciera de la Convocatoria para celebrar su ejercicio, resulta interesante analizar su desarrollo desde el punto de vista jurisdiccional en las sentencias que lo definieron hasta sus resultados específicos. Detener la inmediatez que lo medía en términos de victoria o fracaso, para aproximarse al equilibrio necesario para su ponderación.

El presente ensayo analizará las implicaciones del proceso de Revocación de Mandato a partir de tres variables específicas: la promoción de la consulta, el financiamiento para su realización y el número de casillas instaladas. Así como los problemas que las mismas tuvieron en las discusiones de los Tribunales, el examen de las implicaciones jurídicas de las resoluciones jurisdiccionales, para determinar el avance democrático que supone este mecanismo.

La jornada iniciada el domingo diez de abril de dos mil veintidós a las ocho de la mañana, significó la primera oportunidad para ejercer un mecanismo de democracia directa inédito en nuestro país. Se inauguró así el precedente histórico de que la ciudadanía mexicana pueda revocar el mandato constitucional a una Presidencia a la que le ha perdido la confianza.

El desarrollo de este importante ejercicio fue marcado por una contraposición de posturas de las instituciones políticas, que agudizó diferencias en los temas torales de la consulta: su promoción, financiamiento e instalación de sus casillas. El resultado obtenido es consecuencia directa de estas tres variables.

La evaluación de las decisiones administrativas y jurisdiccionales parece mostrar que se privilegió la búsqueda de protección en la preparación de la consulta. Entre el fantasma de la presencia presidencial en la boleta electoral de la elección intermedia de 2021, cuya realización simultánea hubiera significado un ahorro millonario y el temor fundado de que el ejercicio constituyera una ventaja indebida para el partido gobernante, se optó por su realización independiente asumiendo los altos costos, no sólo financieros, implicados.

Primer gran tema jurídico: Se decidió que el Instituto Nacional Electoral fuera la única entidad pública facultada para promover la participación ciudadana en este proceso. Esto derivado de un Acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto que emitió medidas cautelares, luego de que funcionarios federales y estatales participaran en reuniones públicas de promoción a la Consulta de Revocación de Mandato.

Así mismo una resolución de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación confirmó que el Presidente de México debería abstenerse de hacer cualquier tipo de promoción sobre la consulta de revocación de mandato. Se dio preponderancia al principio de equidad en la contienda, aun cuando no se trataba de un proceso electoral.

El cumplimiento de los resultados de los procesos de participación ciudadana ¿son competencia electoral? (plebiscito, referéndum, presupuesto participativo, revocación de mandato).

Es decir, la concepción misma del proceso fue abordada no como un ejercicio de expresión de soberanía popular a la que había que proteger, sino como contención de un hipotético intento de obtener ventajas electorales. Ese signo mayoritariamente restrictivo marcó el tenor de la preparación y desarrollo de la consulta.

La segunda resolución jurídica definitiva en el tema fue el contenido de la difusión y promoción de la consulta en sí: Los promocionales del órgano electoral no brindaban información específica sobre qué se iba a votar. No fue difundida en los spots publicitarios del INE la pregunta que aparecería en la boleta, aun cuando su redacción final implicó una amplia discusión en la Cámara, resuelta posteriormente hasta Sala Superior; más aún, no se difundieron en medios de comunicación masiva las opciones que la ciudadanía tendrían para contestarla.

Esto a pesar de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó hasta muy avanzado el mes de febrero, que la pregunta que se haría sería la misma que aprobó el Congreso de la Unión. El proyecto elaborado por el ministro Jorge Pardo Rebolledo no alcanzó la mayoría requerida para su aprobación y se quedó a un voto para avalar su propuesta de modificar la pregunta y eliminar la parte en la que se planteaba a la ciudadanía si se deseaba que el presidente López Obrador terminara su sexenio; solo obtuvo siete votos cuando se requería de ocho para modificar la pregunta.

La discusión de fondo sobre la eventual modificación de una parte de la pregunta, aquella que señalaba “o que siga en la Presidencia de la República hasta que termine su periodo” implicaba la variable de que el ejercicio fuera promocionado (Lo que eventualmente sucedió y fue desmentido) como una ratificación de mandato. Nuevamente el criterio de la desconfianza prevaleció sobre el principio de máxima publicidad que debió tutelar la consulta.

Incluso, resulta indicativa la recapitulación del sentido de la votación: Los ministros que votaron a favor de modificar la pregunta fueron Alberto Pérez, Luis María Aguilar, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Margarita Ríos Farjat, Javier Laynez, Norma Lucía Piña y Jorge Mario Pardo. Los cuatro ministros que votaron en contra de la modificación son: Loretta Ortiz, Yasmín Esquivel, Arturo Zaldívar y Juan Luis González Alcántara.

El tercer gran tema jurídico por resolver fue el presupuestal, pues derivado de él devendría, en cascada, la litis del proceso. El Instituto Nacional Electoral contó con mil 692 millones 500 mil pesos para la realización de la Consulta, que se reunieron por tres reajustes que hizo el órgano autónomo.

Inicialmente se solicitaron para solventar el ejercicio, tres mil 830 millones, 448 mil pesos, cantidad que se ajustó para solicitar finalmente 3 mil 300 millones. Restaban mil 738 millones, los cuales se pidieron a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, solicitud que fue rechazada por considerarla innecesaria.

Ante esto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación otorgó al INE la suspensión que solicitó para poder realizar la consulta de Revocación de Mandato conforme al presupuesto de mil 570 millones de pesos con el que contaba. Es decir, con dicha suspensión el máximo tribunal del país determinó que se llevara a cabo el procedimiento de la manera más eficiente, tanto como lo permitiera el presupuesto ya programado.

Esto avaló la posibilidad de instalar menos casillas de las que establece la ley, sin que ello generara alguna responsabilidad penal o administrativa. Este acuerdo se dio por el ministro instructor de la controversia constitucional 209/2021, presentada por el INE en contra del Presupuesto de Egresos 2022, dado el recorte de 4 mil 930 millones de pesos que le aplicó la Cámara del Congreso de la Unión.

Medir el impacto de esa reducción de casillas instaladas debe iniciar por el análisis de cifras: Se instalaron 57,449 casillas, mientras que en la elección de 2018 se instalaron más de 163,500 casillas, es decir, se instalaron el 35 por ciento de las casillas instaladas en la elección presidencial, poco más de una tercera parte. Se

El cumplimiento de los resultados de los procesos de participación ciudadana ¿son competencia electoral? (plebiscito, referéndum, presupuesto participativo, revocación de mandato).

redujo en un 65 por ciento el número de casillas, aunado a que sus criterios de ubicación fueron cuestionables.

La Ley Federal de Revocación de Mandato, reglamentaria del Artículo 35, fracción IX de la Constitución, en su artículo 41 dispone:

“Artículo 41. El Instituto garantizará la integración de nuevas mesas directivas de casilla para la jornada de revocación de mandato, compuestas por ciudadanas y ciudadanos a razón de un presidente, un secretario, un escrutador y un suplente general, en los términos que establezca la Ley General. No obstante, el Instituto podrá hacer las sustituciones que resulten necesarias, de conformidad con el procedimiento señalado en la legislación electoral, hasta el día antes de la jornada de la revocación de mandato.

El Instituto deberá habilitar la misma cantidad de las casillas que fueron determinadas para la jornada del proceso electoral anterior, teniendo en cuenta la actualización que corresponda al listado nominal. En los casos en que sea necesario, habilitará ubicaciones distintas de conformidad con el procedimiento que, para el efecto, establece la Ley General.

Los partidos políticos con registro nacional tendrán derecho a nombrar un representante ante cada mesa directiva de casilla, así como un representante general, bajo los términos, procedimientos y funciones dispuestos por la Ley General.”

El artículo 35 de la Constitución establece los derechos de la ciudadanía y, entre ellos, además de votar y ser votado en las elecciones, se establecen dos figuras de democracia directa y participativa: La Consulta Popular y la Revocación de Mandato. Como nota, la Consulta Popular pretendió suplir las figuras jurídicas de Plebiscito y Referendo, la primera para aprobar o desaprobar una pretendida acción de gobierno y la segunda para aprobar o desaprobar una posible acción legislativa.

La suspensión avalada por la Suprema Corte salvó, bajo un criterio de que nadie está obligado a lo imposible, la disposición constitucional de igualar el número de casillas instaladas. Sin embargo, en mi opinión, debió preverse un mínimo aceptable en la reducción que no pusiera el riesgo el derecho constitucional de la ciudadanía a votar en la consulta.

Esto se debe, una vez más, a la visión garantista de tutela al principio de equidad en las condiciones de la consulta, cuando conceptualmente el procedimiento de revocación de mandato no es una elección. En efecto, se encuentra regulado en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales pero los derechos que representa son de naturaleza y alcances distintos a un proceso electoral.

La celebración de elecciones tiene por objeto la renovación periódica de los poderes Ejecutivo y Legislativo, tanto federales como locales mediante el sufragio libre, secreto, universal y directo. Incluso los órganos que constitucionalmente tienen autonomía no son producto de un proceso electoral sino de un procedimiento de designación establecido en la propia constitución.

Como marca la teoría en los tres grandes paradigmas explicativos del comportamiento electoral, según los definen Goodin y Klingemann: sociológico, psicosocial y de la Economía Política; para que se pueda hablar, válidamente, de una elección deben concurrir, por lo menos, los siguientes tres elementos: 1) Que exista un período de registro de candidatos; 2) Que haya candidatos de los partidos políticos con registro o independientes; y 3) Que exista un período de campaña donde los candidatos hagan labores tendientes a obtener el voto.

Pero esencialmente, un proceso electoral lleva consigo un contraste de propuestas que abanderan proyectos de país, de estado, de municipio, postuladas por diferentes partidos políticos. Es por lo que la contienda, dirimida en la calificación de la votación llevada a cabo en las urnas, debe garantizar condiciones justas de competencia.

El cumplimiento de los resultados de los procesos de participación ciudadana ¿son competencia electoral? (plebiscito, referéndum, presupuesto participativo, revocación de mandato).

Pero la democracia va más allá y se manifiesta en su máxima expresión cuando la ciudadanía se involucra en procesos de participación como el ejercicio de la Revocación de Mandato. Entonces debiera, en estricto rigor jurídico, cambiar el enfoque: Puesto que no hay contienda, el principio de equidad en ella no es susceptible de aplicarse.

El derecho a tutelar debiera ser el derecho a votar con total certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, principios rectores de nuestra democracia, consagrados en nuestra Constitución en los artículos 41, Base V, primer párrafo y 116, fracción IV, inciso b). Y esos principios no pueden cumplirse con el 36% de casillas instaladas para la votación de la consulta.

Una revisión financiera más exhaustiva que revisara en términos de proporcionalidad la jerarquía en las prioridades de gasto financiero del órgano administrativo electoral y tuviera como prioridad la salvaguarda de derechos a través de la instalación material de casillas, hubiera arrojado quizá otros resultados. O al menos se habría procurado más con ello, la tutela del derecho al voto.

Así, con estas condiciones, se llegó al 10 de abril de 2022, después de amplios debates públicos en el Congreso y en la Corte, a la pregunta que la consulta popular de revocación de mandato planteó a la ciudadanía:

“¿Estás de acuerdo en que, a Andrés Manuel López Obrador, presidente de los Estados Unidos Mexicanos, se le revoque el mandato por pérdida de confianza o que siga en la Presidencia de la República hasta que termine su periodo?”.

Las opciones de respuesta fueron:

- A) Que se le revoque el mandato por pérdida de la confianza.
- B) Que siga en la Presidencia de la República.

Recordando que el artículo 35, fracción IX, numeral 4º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone: “Para que el proceso de revocación de mandato sea válido deberá haber una participación de, por lo menos, el cuarenta por ciento de las personas inscritas en la lista nominal de electores. La revocación de mandato sólo procederá por mayoría absoluta.” Y para que el proceso de Revocación de Mandato fuese vinculante, es decir, para que el resultado del proceso se convirtiera en una obligación legal y constitucional de destitución de la Presidencia de la República se requería la participación en él de, por lo menos, el 40 por ciento del listado nominal de electores de todo el país.

Los resultados de la primera consulta de Revocación en México fueron los siguientes:

- Sufragó 16 millones 502 mil 636 de ciudadanía, el 17.7% del listado nominal nacional;
- De esta cifra, 280 mil 104, es decir, el 1.7 % fueron nulos;
- Por tanto 16 millones 222 mil 532 fue votación válida;
- De ellos, 1 millón 63 mil 209, el 6.44% votó para que se le revocara el mandato al Presidente;
- El resto, 15 millones 159 mil 323 votos, el 91.86% de la votación fue a favor de que Andrés Manuel López Obrador siguiera en la Presidencia hasta la conclusión de su mandato.

Cuando la Sala Superior resolvió el expediente SUP-JIN-1/2022 y Acumulados, confirmando el cómputo de votos de la jornada electoral del 10 de abril y desechando las impugnaciones que pretendían la nulidad del proceso y la anulación de votos, confirmó con su resolución la validez legal y constitucional de la votación. Con este fundamento, la Sala Superior dio por concluido el proceso de revocación de mandato en los siguientes términos:

PRIMERO. La Sala Superior emite el cómputo final del proceso de revocación de mandato para el presidente de los Estados Unidos Mexicanos electo para el

El cumplimiento de los resultados de los procesos de participación ciudadana ¿son competencia electoral? (plebiscito, referéndum, presupuesto participativo, revocación de mandato).  
periodo constitucional 2018-2024, en los términos del Apartado 4.3 de esta Resolución.

SEGUNDO. No ha lugar a emitir la declaratoria de validez del proceso de revocación de mandato del titular del Poder Ejecutivo Federal electo para el periodo constitucional 2018-2024, al no haberse alcanzado el porcentaje mínimo de participación exigido por la Constitución general. Notifíquese como en Derecho corresponda en los términos de esta resolución.

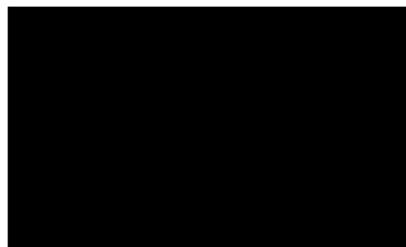
Este resultado, lejos de los extremos que una y otra posición política les adjudicaron en términos de victorias o derrotas, debe reconocer la votación ejercida por más de dieciséis millones de personas en el país. A pesar de que, en cifras, aproximadamente la mitad de ellas no sufragaron en su casilla habitual, es decir, les implicó un esfuerzo extra en mayor o menor medida.

En síntesis, las reflexiones de este proceso para futuras actuaciones de los tribunales electorales pueden ser:

- Tener claridad que, en el ejercicio de consulta para revocación del mandato presidencial, el bien jurídico tutelado es el derecho de la ciudadanía a ejercer su voto informado ejercido con certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad;
- Bajo esa perspectiva, respetar el derecho constitucional de la libre expresión de las ideas y la responsabilidad cívica de construcción de ciudadanía para no extralimitarse al sancionar la promoción de la participación en la vida pública del país. Ponderando que este mecanismo de revocación de mandato es producto de una exigencia histórica de la lucha por la democracia en México;
- Enfatizar así, para la ciudadanía en los medios de comunicación institucional de los órganos electorales, el contenido específico de la pregunta propuesta en las consultas, evitando y quizá sancionando el uso del recurso público para difusión del ejercicio de participación en la autopromoción institucional;
- Observar que los llamados públicos a la no participación de un ejercicio ciudadano garantizado en nuestra Constitución constituyen conductas poco éticas, que no edifican la educación cívica imprescindible para una democracia sólida, a la que debemos aspirar.

No es de temer el libre ejercicio ciudadano, sino la imposibilidad o ignorancia de éste. Aquilatar que se sentó el precedente histórico de que el pueblo mexicano tiene el derecho de revocar el mandato de una presidencia o de ratificarla, como fue el caso.

Queda hasta aquí la primera parte de este camino democrático. Vendrán tiempos y momentos en los que la participación alcanzará el porcentaje requerido para considerarse obligatoria y entonces se encontrará la mejor manera de cumplirlos. Por ahora la competencia de las autoridades electorales en el cumplimiento de resultados de estos ejercicios sociales democráticos es la ineludible responsabilidad de contribuir a su óptima realización con una participación decidida, una apuesta a construir futuro y un mejor país.



Gabriela Guadalupe Valencia Luévano.