

El cumplimiento de los resultados de los procesos de participación ciudadana ¿Son Competencia Electoral? (Plebiscito, referéndum, presupuesto participativo, revocación de mandato)

Sumario: I. Introducción; II. Plebiscito, referéndum y consulta popular como mecanismos de participación ciudadana. Su regulación y aproximación conceptual; III. Presupuesto participativo; IV. Revocación de mandato; V. Conclusiones.

I. Introducción

En la actualidad la mayor parte de países en el mundo se proclaman democráticos, sin embargo, no todos han incorporado a sus Constituciones mecanismos directos de participación ciudadana, que le permitan a esta ser parte del ejercicio político de gobierno mediante la toma de decisiones en los asuntos públicos y de interés general, que le den pleno acceso a la presentación de iniciativas, le permitan ser parte de la aplicación y distribución del presupuesto público y cuestionar, desde la base de la ciudadanía, su representación política, estos instrumentos han sido llamados por Gabriela Ippolito O'Donnell y María Laura Eberhardt¹, como mecanismos de participación directa formales, ya que se encuentran regulados en la ley o en la constitución de un pueblo.

En este sentido, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé algunos mecanismos como son: la consulta popular, la iniciativa ciudadana y la revocación de mandato presidencial, por su parte, algunas Constituciones locales y leyes secundarias regulan otros mecanismos ya sean directos, participativos o comunitarios, tal es el caso de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro, que en su artículo séptimo prevé la regulación de la participación ciudadana, figura que a su vez está prevista en la Ley de Participación Ciudadana del Estado, la cual tiene por objeto establecer, fomentar y promover los instrumentos de participación, dicho instrumento prevé figuras como el plebiscito, referéndum y presupuesto participativo, sin regular la figura de revocación de mandato.

Dicho esto, este ensayo se enfoca en realizar un breve análisis sobre dichos mecanismos de participación, su regulación, objetivo y consecuencia, destacando el estudio en la figura de la revocación de mandato del Presidente de la República como eje fundamental en su trascendencia, y respecto de los demás instrumentos orientaré mi estudio en la regulación de mi estado natal, Querétaro; así, la interrogante que guiará este análisis será el determinar si el cumplimiento de los resultados de los mecanismos de participación ciudadana ¿son competencia electoral?, responder a esto no resulta sencillo, pues si bien estos instrumentos de participación son objeto de múltiples debates, la experiencia mexicana es escasa e inexplorada, por lo que se partirá de supuestos teóricos que tal vez, más que una respuesta, planteen aún más interrogantes.

II. Plebiscito, referéndum y consulta popular como mecanismos de participación ciudadana. Su regulación y aproximación conceptual.

¹ Ippolito O'Donnell, Gabriela y Eberhardt, María Laura. "Democracia Directa en Argentina: Teoría y Praxis", en Romero, Gerardo y. Morales, Gema N (Coord), "Mecanismos de participación Ciudadanía. Una experiencia global", México. Tirant, 2017, p. 25.

Los mecanismos de participación ciudadana fueron incorporados en las fracciones VII, VIII y IX del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su ejercicio es a través del sufragio, por tanto deben regirse por los principios del voto universal, libre, secreto y directo, aunado a que deben ser organizados bajo los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.²

Igualmente, diversas entidades federativas han incorporado instrumentos de participación ciudadana a su normatividad, tal es el caso de Querétaro, que en la actualidad cuenta con una Ley de Participación Ciudadana que prevé once mecanismos de participación.

Así, una de las formas de participación ciudadana de la democracia directa es el referéndum, que consiste en preguntar a la ciudadanía sobre ciertas decisiones que podrían modificar la dinámica de gobierno³; igualmente es definida como "...un procedimiento jurídico por el que se somete al voto popular leyes o actos administrativos cuya ratificación por el pueblo se propone."⁴; es decir, es el acto de consulta del gobierno hacia la ciudadanía mediante el voto respecto de una creación, reforma, derogación o abrogación de una ley, decreto o reglamento. Por su parte el plebiscito, es la resolución tomada por el pueblo mediante la cual exterioriza su opinión sobre un hecho determinado de su vida política⁵.

Al igual que el plebiscito y referéndum, la consulta popular es otro mecanismo de democracia directa y su incorporación constitucional representa un gran avance a nuestro sistema democrático, ya que permitirá someter al análisis y debate temas de trascendencia nacional; la consulta es definida como un instrumento de participación de la ciudadanía mediante el cual a través del voto aquella toma parte de las decisiones de los poderes públicos respecto de temas de trascendencia⁶. Así, el común denominador de estas figuras radica esencialmente en que forman parte de un proceso consultivo y ponen en el centro del debate reformas, actos y decisiones de gobierno, por lo que tanto el referéndum como el plebiscito quedan subsumidos a los efectos de la consulta popular.

Dicho esto, y con la intención de preparar una posible respuesta a lo planteado al inicio del ensayo, es de destacada importancia mencionar brevemente el procedimiento de preparación del proceso de consulta popular, mismo que se origina con una petición, la cual podrán hacerla el Presidente de la República, cualquiera de las Cámaras con el equivalente al treinta y tres por ciento de sus integrantes, y, la ciudadanía con un equivalente al dos por ciento de las personas inscritas en la lista nominal de electores; por su parte, corresponderá al Instituto Nacional Electoral la verificación del apoyo ciudadano, así como la organización, desarrollo, promoción del voto, cómputo total y hacer la declaratoria de resultados e informarlos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien deberá pronunciarse sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta, así como de revisar la pregunta que se someterá a las y los ciudadanos. La culminación de este proceso se da con la declaratoria de validez, la cual emite el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, siendo estos resultados vinculantes para

² Tesis XLIX/2016, de rubro "MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA. EN SU DISEÑO DEBEN OBSERVARSE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO HUMANO DE VOTAR". Emitida por la Sala Superior del TEPJF.

³ Merino, Mauricio. La Participación Ciudadana en la Democracia. Cuadernillos de Divulgación de la Cultura Democrática. 2001. IFE.

⁴ Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española. España, Espasa Calpe. Vigésima Segunda Edición. 2001, Tomo I, p. 1924.

⁵ Moreno Rodríguez, Rogelio. Diccionario Jurídico Economía, Sociología, Política, Ecología, Argentina, La Ley, 1998, p. 547.

⁶ Artículo 4º de la Ley Federal de Consulta Popular.

el Poder Ejecutivo y Legislativo, lo que significa que han quedado firmes y lo procedente es su cumplimiento.

Ahora bien, debe destacarse que la Ley General de Sistemas de Medios de Impugnación, la Ley Federal de Consulta Popular y la Constitución, no establecen el camino a seguir para el cumplimiento de la consulta y tampoco quienes serían las autoridades encargadas de ello; por otra parte, al ser vinculantes constitucionalmente los resultados para el Ejecutivo y Legislativo, surgen algunas interrogantes respecto de su cumplimiento, como si al ser la consulta un mecanismo de participación que exige un número determinado de ciudadanos para su validez ¿Quiénes serían los sujetos legitimados para inconformarse?, ¿los partidos políticos?, ¿los ciudadanos? y ¿en qué porcentaje?. Ante este escenario, podría plantearse la posibilidad de que si la declaratoria de constitucionalidad de la pregunta a consultar le corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en virtud de que es ella a quien en última instancia el Instituto Nacional Electoral le pone del conocimiento respecto de la declaración de validez de la consulta, se podría establecer que su cumplimiento le corresponde vía jurisdiccional, por tanto escaparía de la competencia electoral.

III. Presupuesto participativo.

Otro de los mecanismos de consulta es el presupuesto participativo, cabe destacar que como tal no se encuentra previsto en la Constitución Federal, pero entra en las características de una consulta popular. En este sentido, se tomará como referencia para el desarrollo del tema la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro, en donde se señala que este instrumento tiene como objeto generar un espacio de diálogo y colaboración entre la administración pública estatal o municipal y la ciudadanía, para generar una participación activa de manera informada a efecto de decidir sobre la ejecución de acciones en beneficio de la colonia, comunidad, barrio o sector social⁷; es decir, es un instrumento, en el cual la ciudadanía ejerce el derecho a decidir sobre la aplicación del recurso que otorga el Gobierno.

Es importante señalar que al menos en la Ley de Participación Ciudadana, no se establece una ruta legal para el cumplimiento del resultado del presupuesto participativo, es más, ni siquiera se señala cuánto porcentaje de participación es necesario para que los resultados sean vinculantes; sin embargo, encontramos que la misma ley establece un único recurso denominado de inconformidad⁸, mismo que es competencia del Consejo General del Instituto Electoral de Querétaro, el cual procede en contra de las resoluciones, actos u omisiones de las autoridades electorales en el ámbito administrativo⁹, por lo que en el supuesto de que el Instituto Electoral brinde apoyo para la organización del presupuesto participativo es dable concluir, que la declaratoria de los resultados la haría el propio Instituto, por lo que podría ser motivo de impugnación únicamente el resultado, mas no su cumplimiento.

Ahora bien, en relación al plebiscito y referéndum la Ley de Participación otorga al Instituto Electoral del Estado de Querétaro, la facultad de organizar, desarrollar, difundir y promover estos instrumentos, así como la organización de debates y foros de discusión. Igualmente,

⁷ Artículo 84, de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro.

⁸ Artículo 111, Idem.

⁹ Artículo 64, Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro.

establece que los resultados de estos mecanismos pueden tener dos efectos: vinculante e indicativo, en el primero, los resultados son obligatorios derivado del resultado de la votación obtenida; por su parte, el segundo no es obligatorio, atendiendo a una baja participación de la ciudadanía. En este sentido, para el cumplimiento de los resultados vinculantes de estos mecanismos la Ley de Participación y la Ley de Medios de Impugnación, establecen la posibilidad de interponer ante la autoridad que emitió la resolución el recurso de inconformidad, el cual tiene que ser agotado antes de acudir al Tribunal Electoral del Estado de Querétaro a impugnar mediante recurso de apelación la resolución del Instituto Electoral emitida con motivo del ejercicio de plebiscito y referéndum e incluso la Ley de Medios de Impugnación establece incidentes de ejecución de la sentencia, por lo que en respuesta a la pregunta inicial en relación a que si el cumplimiento de los resultados de los procesos de participación ciudadana ¿son competencia electoral?, la respuesta al menos tratándose del plebiscito y referéndum es sí, a través del Tribunal Electoral del Estado de Querétaro.

IV. Revocación de mandato.

México se convirtió en el cuarto país en América Latina en incorporar la revocación del mandato a nivel federal el veinte de diciembre de dos mil diecinueve; esta figura se encuentra regulada en la Ley Federal de Revocación de Mandato. Anteriormente ya había sido incorporada en algunas entidades de la República como Yucatán en 1938, Chihuahua en 1997, Zacatecas 1998, Oaxaca en 2011, Aguascalientes y Guerrero 2014, Nuevo León y Jalisco en 2016 y en la Ciudad de México en el 2018¹⁰.

La revocación de mandato es concebida como un mecanismo de rendición de cuentas y control político que permite a los ciudadanos reaccionar frente a los representantes cuando éstos han defraudado su confianza o incumplen su plan de gobierno, lo que traerá como consecuencia la terminación anticipada del mandato y su sustitución¹¹. Por su parte la Ley reglamentaria¹², prevé que es el instrumento de participación solicitado por la ciudadanía para determinar la conclusión anticipada en el desempeño del cargo del Presidente de la República.

En cuanto a su procedimiento la revocación de mandato está a cargo del Instituto Nacional Electoral encargado de la organización, promoción del voto, de garantizar la observancia de los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad, paridad y perspectiva de género, así como del desarrollo y cómputo de la votación.

Ahora bien, la ley exige como límite temporal para la procedencia de la revocación que haya transcurrido la mitad del periodo constitucional del encargo y solo podrá solicitarse por única ocasión, ello en virtud de que durante dicho límite de tiempo la ciudadanía estará en posibilidad de evaluar el desempeño del cargo del titular del ejecutivo en relación con el cumplimiento de los compromisos de campaña, resultados políticos, económicos, de seguridad, salud, etc.

¹⁰ Garrido López, Carlos, La Revocación del Mandato en las Democracias de América Latina, en Teoría y Realidad Constitucional, número 47, 2021, p. 325 y 326. Disponible en <https://bit.ly/3kLELFj>

¹¹ Adj., p. 324

¹² Artículo 5º de la Ley Federal de Revocación de Mandato.

El inicio del proceso del referéndum revocatorio, es a petición de la ciudadanía con el umbral equivalente al tres por ciento de las personas inscritas en la lista nominal de electores, dicho porcentaje deberá corresponder a por lo menos diecisiete entidades federativas y que representen, como mínimo, en cada entidad el tres por ciento de la lista nominal; por su parte la culminación será con el informe que rinda el Secretario Ejecutivo al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en donde en sesión pública le informará el resultado a su vez éste hará el cómputo total y procederá a hacer la declaratoria de resultados, remitiendo la documentación al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quien emitirá la declaratoria de validez e indicará que el resultado es vinculante, por lo que el Presidente de la República quedará separado de su encargo desde ese momento haciéndose de su inmediato conocimiento, al igual que al Congreso de la Unión, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y al Instituto, para los efectos constitucionales.

Lo anterior nos remite a la pregunta inicial sobre si el cumplimiento de los resultados del proceso de revocación de mandato es competencia electoral. Para dar respuesta es necesario recurrir a lo establecido en el último párrafo del artículo 84 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prevé la ruta legal a seguir en caso de falta absoluta del Presidente de la República, misma que asumirá provisionalmente quien ocupe la presidencia del Congreso y dentro de los treinta días siguientes, éste nombrará por mayoría calificada de las dos terceras partes de sus miembros a un Presidente sustituto quien concluirá el cargo por el periodo constitucional restante; es decir, no hay posibilidad de una nueva elección al ser una facultad exclusiva del Congreso el nombramiento del Presidente sustituto, en consecuencia sale del ámbito electoral pues el nombramiento no deriva de un proceso electoral; sino de las decisiones políticas al interior del mismo Congreso.

Finalmente, reitero que lo aquí reflexionado es meramente teórico ya que nos encontramos ante escenarios prácticamente desconocidos, pues en el supuesto de que la revocación de mandato del Ejecutivo Federal resultara procedente, ello representaría un reto a gran escala para las autoridades electorales y los poderes de la unión, por lo que nos encontramos ante circunstancias excepcionales, graves e insólitas.

V. Conclusiones.

Los instrumentos de participación ciudadana previstos en la Constitución Federal y en las Constituciones locales del país, representan sin duda un avance de gran envergadura para la democracia, no solo porque incluyen de manera directa a la ciudadanía en la toma de decisiones sino porque ponen en la reflexión y análisis el actuar del gobierno, lo que les permite empoderarse de manera informada de los temas públicos y de trascendencia; ahora bien, al ser figuras relativamente de nueva regulación aún requieren de un proceso de maduración y consolidación al cual se llegará con su ejercicio y en su caso con su actualización (tratándose de la revocación del mandato), por lo que queda para el análisis y futuras reformas la implementación de un diseño de medios de impugnación específicos para cada mecanismo de participación en el que se individualicen los sujetos legitimados para promoverlos, sus garantías y las autoridades competentes para conocer.

