ENSAYO: DIAGNÓSTICO Y TAREAS PENDIENTES EN MATERIA DE REVOCACIÓN DE MANDATO.

Introducción.

La revocación de mandato es el instrumento de participación solicitado por la ciudadanía para decidir, mediante su voto, sobre la conclusión anticipada del cargo de la persona que se desempeñe como Presidente de la República o como titular del Poder Ejecutivo de algún Estado, a partir de la pérdida de la confianza (CPEUM, 2022, artículos 35.IX y 116.I; DOF, 2019, tercero transitorio).

Dicho mecanismo, puede ser implementado sólo a petición de al menos el 3% de las personas inscritas en la lista nominal, siempre que correspondan a por lo menos 17 entidades federativas y a la vez representen como mínimo el 3% de la lista nominal de cada una de dichas entidades (CPEUM, 2022, artículo 35.IX.1º).

Ahora bien, para construir un diagnóstico que permita identificar tareas pendientes en materia de revocación de mandato, es imprescindible acudir a los antecedentes legislativos y jurisdiccionales que sentaron las bases para el desahogo de un primer ejercicio en la historia de nuestro país, en el que se llevó a consulta ciudadana la continuación en el cargo del Presidente de la República.

Breve reseña de antecedentes legislativos y jurisdiccionales.

Existió demora en la emisión de la ley reglamentaria, misma que debía ser expedida, a más tardar, en junio de 2020 (DOF, 2019, segundo transitorio). Desde el 20 de diciembre de 2019 -fecha en que se publicó la reforma constitucional en la materia- hasta antes del 1º de agosto de 2021 –día en que se desahogó la consulta popular- no se había generado un impulso relevante para cumplir con ese encargo reglamentario. En el Senado, por ejemplo, apenas se contaba con una iniciativa presentada en febrero de 2021, por el PRI (Senado de la República, 2021a).

Vertiginosamente agosto de 2021 se convirtió en el mes de la revocación de mandato en el Congreso de la Unión, el cual se encontraba en periodo de receso y en vísperas de iniciar una nueva legislatura por la renovación de los miembros de la Cámara de Diputados a partir del 1º de septiembre.

Entre el 3 y 4 de agosto de 2021, los Senadores de MORENA comenzaron a empujar la convocatoria de un periodo extraordinario para tratar distintos temas, entre los que se mencionaba insistentemente la ley reglamentaria en cuestión (El Universal, 2021).

Lo que logró MORENA en ese momento fue que el 16 de agosto de ese año se aprobara un dictamen en Comisiones en el que se acumularon 6 iniciativas, todas presentadas en el mes de agosto de 2021 por distintos grupos parlamentarios del Senado de la República, pero su aprobación plenaria se proyectó para septiembre. Se trató de dos iniciativas de senadores de MORENA, una del PRI; una del PAN; una de MC; y una del PRD (Senado de la República, 2021b).

Cabe mencionar que, desde agosto de 2021, entre la opinión pública circulaban diversas posturas sobre la aplicación de la revocación de mandato al

Autor: Walter Yared Limón Magaña.
Aspirante a Magistrado del Tribunal Electoral del Estado de Aguascalientes

actual mandatario, por ejemplo, hubo un momento en el que el debate se centró en la forma en que tendría que formularse la pregunta en la boleta, misma que al final, fue una versión ecléctica de las posturas de MORENA y la oposición. Su texto es el siguiente:

> *¿Estás de acuerdo en que a (nombre), Presidente/a de los Estados Unidos Mexicanos, se le revoque el mandato por pérdida de la confianza o siga en la Presidencia de la República hasta que termine su periodo?* (LFRM, 2022, artículo 19.V).

Cuestionamiento que se clarifica para la ciudadanía en virtud de que la propia Ley ordenó que la boleta que diseñe para procesos de revocación de mandato el Instituto Nacional Electoral debe contener:

> *Cuadros colocados simétricamente y en tamaño apropiado para facilitar su identificación por la ciudadanía al momento de emitir su voto en los siguientes términos: a) Que se le revoque el mandato por pérdida de la confianza. b) Que siga en la Presidencia de la República* (LFRM, 2022, artículo 36.IV).

La validez de esa pregunta y de otros aspectos, fue analizada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con motivo de la acción de inconstitucionalidad 151/2021 promovida por la alianza legislativa *Va Por México*, integrada por el PAN, el PRI y el PRD; y en específico sobre la pregunta, en voz de uno de los promotores, se señaló que "en lugar de preguntar simple y categóricamente si se debe o no revocar el mandato, la desnaturaliza ampliando la pregunta a sí debe ratificarse en el mandato…" (Cámara de Diputados, 2021).

Esa acción de inconstitucionalidad fue resuelta el 3 de febrero de 2022 y sobre la pregunta no fue posible definir criterio ya que no se alcanzó la mayoría calificada para declarar la invalidez de la porción "o siga en la Presidencia de la República hasta que termine su periodo" y, por tanto, continúa vigente. No obstante, la sentencia precisa que el proyecto original consideraba que "el legislador ordinario excedió sus facultades y modificó la naturaleza del ejercicio participativo de revocación de mandato, dando lugar a una posible consulta sobre la permanencia en el cargo o la ratificación del mismo" (SCJN, 2022, párrafo 40).

La sentencia en cita da respuesta a otras cuestiones relevantes. En el siguiente cuadro se refieren aquéllas en que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó la invalidez de alguna porción normativa:

Cuadro 1.- Cuestiones resueltas en la acción de inconstitucionalidad 151/2021 que motivaron la invalidez de alguna porción normativa de la LFRM.

Preguntas	Respuestas
¿Viola la Constitución Federal permitir la participación activa de los partidos	**Sí, con relación al artículo 32 párrafo cuarto** que establece entre otras cosas, que los partidos políticos pueden promover la participación ciudadana en el proceso de revocación de mandato, precisándose que ello violenta el artículo 35 fracción IX numeral 7º de la Constitución Federal, en tanto

Autor: Walter Yared Limón Magaña.
Aspirante a Magistrado del Tribunal Electoral del Estado de Aguascalientes

políticos en el proceso de revocación de mandato?	que señala expresamente que el Instituto Nacional Electoral y los organismos públicos locales son los únicos a cargo de la difusión, organización y vigilancia del proceso (párrafo 96).
¿El Congreso de la Unión incurrió en una omisión legislativa al no establecer regulación alguna respecto a los medios de impugnación?	**Sí, es inválido el artículo 59** que establece que, para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones emitidos en el proceso de revocación de mandato, es aplicable el sistema de medios de impugnación en materia electoral. Al respecto se señaló que el legislador optó por una remisión a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral sin haberla ajustado y sin tomar en cuenta que los medios de impugnación se refieren a actos distintos al proceso de revocación de mandato cuyas características son particulares, y que por ello se materializaba una omisión pues no puede colmarse a partir del régimen general ya que por certeza y seguridad jurídica se deben tener claros cuáles son los recursos con que se cuenta (párrafo 175).
¿El Congreso de la Unión incurrió en una omisión legislativa al no establecer un régimen sancionatorio?	**Sí, es inválido el artículo 61** que establece que corresponde al Instituto Nacional Electoral vigilar y, en su caso, sancionar las infracciones a la Ley Federal de Revocación de Mandato, en los términos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Al respecto, se señaló que se incurrió en una omisión legislativa al remitirse a las sanciones, procedimiento y autoridades previstas en la Ley General en cita, sin que en ella exista referencia al proceso de revocación de mandato (párrafo 220).

Las interrogantes descritas en el cuadro y párrafos anteriores generaron inestabilidad en el desahogo del proceso de revocación de mandato, principalmente porque se les dio respuesta a poco tiempo de que se llevara a cabo.

Si la ley reglamentaria se hubiera emitido en el plazo otorgado en la reforma constitucional, todas ellas, o la mayoría, se hubieran disipado con antelación prudente.

Y ¿cuál fue el resultado del primer ejercicio de revocación de mandato presidencial? el pasado 10 de abril de 2022, ganó la continuidad del actual Presidente con el 91.86% pero sólo participó el 17.77% de la lista nominal (TEPJF, 2022 pp. 39-40), cuando la constitución exige el 40% para que sea vinculante (CPEUM, 2022, artículo 35.IX.4º).

Es de apuntar, que se ha perdido de vista, otros aspectos que pueden generar problemas de gobernabilidad en caso de actualizarse en el futuro, un rechazo ciudadano a la persona titular del Poder Ejecutivo, suficiente para revocarla.

Autor: Walter Yared Limón Magaña.
Aspirante a Magistrado del Tribunal Electoral del Estado de Aguascalientes

Por ejemplo, la votación exigida para que proceda la separación, puede que no represente un verdadero cuestionamiento a la legitimidad, pues el actual Presidente, de haberse logrando la participación mínima del 40% de la lista nominal -que es la exigida para que los resultados sean vinculantes- pudo ser revocado con alrededor de 18 millones 800 mil votos, esto es, 11 millones menos con respecto a los 30 millones 110 mil votos que obtuvo para acceder a la presidencia (Limón, 2021, p. 85). Eso puede dar problemas de gobernabilidad ya que no facilita que el revocado y sus simpatizantes acepten los resultados.

Para concluir el diagnóstico: Algunas tareas pendientes.

Hoy los mexicanos contamos con una herramienta más que puede potenciar la incidencia de la participación ciudadana en la vida pública, pero para que eso sea realidad, es indispensable que su ejecución se origine por el interés del propio ciudadano y no del gobierno.

El impacto deseado se logrará hasta que los ciudadanos nos apropiemos de los mecanismos de democracia participativa, sólo así nuestra democracia representativa se verá robustecida, afianzando el derecho humano de participación política referido en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH, 1969), según la cual todos los ciudadanos deben gozar del derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos (artículo 23).

Para que el uso de los mecanismos de democracia participativa sea efectivo, es imprescindible su fortalecimiento a través de una política de cultura cívica que brinde elementos para comprender la forma en que funcionan y la utilidad que tienen en la toma de decisiones públicas, que si bien eso es considerado en la Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023 (INE, 2016, pp. 307-326), tratándose de la revocación de mandato apunta que es inexistente en el orden federal y que sólo está prevista en cuatro Estados (2016, p. 224) cuando desde 2019 es aplicable a las personas que se desempeñan como Presidente de la República y gobernadores o gobernadoras; eso pone en la mesa, al menos, la necesidad de que en la ENCÍVICA que se construya para los próximos años, incorpore una actualización constitucional.

Por otro lado, es importante que el legislador federal atienda la medida ordenada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para subsanar las omisiones en que incurrió al emitir la Ley Federal de Revocación de Mandato en materia de impugnaciones, así como de infracciones y sus sanciones, ello considerando que el plazo que se otorgó venció el pasado 15 de diciembre de 2022 (SCJN, 2022, pp. 152-153); debe evitarse que la reglamentación de este mecanismo caiga nuevamente en el olvido parlamentario, que si bien sería un instrumento activable hasta dentro de cinco años, no conviene esperar a que estemos otra vez en vísperas de una posible implementación y prevalezca una reglamentación inacabada.

Autor: Walter Yared Limón Magaña.
Aspirante a Magistrado del Tribunal Electoral del Estado de Aguascalientes

Y en lo local, para la posible aplicación efectiva de la revocación de mandato tratándose de gobernadoras o gobernadores, es indispensable que se ajusten las constituciones locales conforme a lo establecido en el régimen transitorio de la reforma constitucional de la materia, pues incluso el plazo otorgado para ello venció en junio de 2021 (DOF, 2019, sexto transitorio).

Todo lo narrado, conlleva la imperiosa necesidad de colocar al ciudadano en el centro de la escena para materializar la consecución de la naturaleza del poder público en México, la cual continúa siendo una aspiración: que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo y que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste (CPEUM, 2022, artículo 39).

Bibliografía

Cámara de Diputados. (2021, 14 octubre). Presenta alianza “Va por México” acción de inconstitucionalidad contra revocación de mandato. www5.diputados.gob.mx. Disponible aquí.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) 2022 (México).

Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) 1969 (Costa Rica).

Diario Oficial de la Federación (DOF). (2019, 20 diciembre). Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de consulta popular y revocación de mandato. www.dof.gob.mx. Disponible aquí.

El Universal. (2021, 4 agosto). Sin ley secundaria será imposible consulta sobre revocación de. *El Universal*. Recuperado 14 de septiembre de 2022, de aquí.

INE (Instituto Nacional Electoral). (2016). Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023 (ENCCÍVICA). ine.mx. Disponible aquí.

Ley Federal de Revocación de Mandato (LFRM). 2022 (México).

Limón, W. (2021, mayo). Pasado y presente de la revocación del mandato en México (1.a ed.). Fontamara.

SCJN. (2022, 3 febrero). Acción de Inconstitucionalidad 151/2021. www2.scjn.gob.mx. Disponible aquí.

Senado de la República. (2021a, 21 febrero). *Presentan iniciativa para expedir la Ley Federal de Revocación de Mandato*. Recuperado 14 de septiembre de 2022, de aquí.

Senado de la República. (2021b, agosto 16). Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Revocación de Mandato. legislacion.scjn.gob.mx. Recuperado 15 de septiembre de 2022, de aquí.

TEPJF. (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación). (2022, 27 abril). Cómputo final y declaratoria de conclusión del proceso de revocación de mandato del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos electo para el periodo constitucional 2018-2024. www.te.gob.mx. Disponible aquí.

Autor: Walter Yared Limón Magaña.
Aspirante a Magistrado del Tribunal Electoral del Estado de Aguascalientes