DIAGNÓSTICO Y TAREAS PENDIENTES EN MATERIA DE REVOCACIÓN DE MANDATO

Luz María Mariscal Cárdenas

Introducción

Es incuestionable que, la participación ciudadana fortalece cualquier sistema democrático, cuanto mayor sea esta participación, mas democrático es el sistema. Caso contrario, si no existe participación ciudadana la democracia se debilita y pierde su representatividad y legitimidad.

En ese sentido, el ejercicio de la democracia depende de los roles que desempeñan las ciudadanas y ciudadanos en nuestro país. Por tanto, es muy importante fomentar la participación ciudadana en todos y cada uno de los procesos para la construcción de un Estado de bienestar.

Una institución poco conocida y ejercida en México, es la revocación de mandato, la cual es una figura de democracia directa en la que los ciudadanos eligen si un funcionario público electo popularmente para cierto periodo continúa su mandato. En resumen, se pretende darle poder al ciudadano para que califique a su representante y decida si lo mantiene en su cargo.

En resumen, la revocación del mandato, es una institución de democracia directa que se decide en las urnas por la propia ciudadanía y el resultado negativo para el funcionario puede ser su destitución. Así, el sistema representativo pretende reflejar la voluntad mayoritaria, la institución de la revocatoria del mandato estimula dicha posibilidad. Aunque parezca una utopía, el simple temor de que la ciudadanía juzgue sus decisiones, ocasionará en los representantes que estos se apeguen al bienestar de la ciudadanía.

Revocación de mandato

De conformidad con lo establecido en el artículo 35, primer párrafo fracción IX, son derechos de la ciudadanía, participar en los procesos de revocación de mandato, la cual se llevará a cabo en apego a la Ley Federal de Revocación de Mandato, reglamentaria del invocado artículo constitucional, la cual establece que:

- Solo aplica para el Presidente de la Republica.
- Para que proceda, la puede solicitar únicamente las y los ciudadanos: 3% de la Lista Nominal, distribuidos en 17 entidades federativas, o el 3% de la Lista Nominal de cada entidad.
- El inicio del proceso de revocación de mandato podrá solicitarse, por una sola ocasión, durante los 3 meses posteriores a la conclusión del tercer año del periodo constitucional del Presidente de la Republica.
- El Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la organización, desarrollo y cómputo de la votación, incluyendo los Consejos y juntas ejecutivas locales y distritales que correspondan.

- Se debe informar al Instituto Nacional Electoral en el primer mes posterior a la conclusión del tercer año de periodo constitucional del titular del ejecutivo.
- Se deben recabar las firmas necesarias (2.7 millones) durante el mes anterior a que se presente la solicitud y el Instituto Nacional Electoral verificara su validez previamente.
- El Instituto Nacional Electoral diseñará y aprobará la utilización de herramientas tecnológicas y dispositivos electrónicos al alcance de las ciudadanas y los ciudadanos para recabar las firmas.
- Una vez que el Instituto Nacional Electoral haya verificado el cumplimiento de todos los requisitos incluidas el porcentaje de firmas, se expedirá la Convocatoria para la revocación de mandato.
- El Instituto Nacional Electoral es el único que puede hacer difusión de la consulta, la cual iniciará a partir del día siguiente. Durante la campaña de difusión, el Instituto promoverá la participación de las y los ciudadanos en la revocación de mandato a través de los tiempos en radio y televisión que corresponden a la autoridad electoral. La promoción del Instituto deberá ser objetiva, imparcial y con fines informativos. De ninguna manera podrá estar dirigida a influir en las preferencias de la ciudadanía, a favor o en contra de la revocación de mandato.
- Los partidos políticos podrán promover la participación ciudadana en el proceso de revocación de mandato y se abstendrán de aplicar los recursos derivados del financiamiento público y del financiamiento privado para la realización de sus actividades ordinarias permanentes o sus actividades tendientes a la obtención del voto con el propósito de influir en las preferencias de las ciudadanas y los ciudadanos.
- Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de las y los ciudadanos sobre la revocación de mandato. El Instituto ordenará la cancelación de cualquier propaganda e iniciará el proceso de sanción que corresponda.
- Durante el tiempo que comprende el proceso de revocación de mandato, desde la emisión de la Convocatoria y hasta la conclusión de la jornada de votación, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación de toda propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno. Los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, sólo podrán difundir las campañas de información relativas a los servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil.
- La jornada de revocación de mandato se celebrará al domingo siguiente a los 90 (noventa) días posteriores a la emisión de la convocatoria.

Cabe aclarar que, algunos Estados establecen las normas relativas a la revocación de mandato de conformidad con lo preceptuado por el artículo 115 de Constitución Federal, como Ciudad de México, Chihuahua, Jalisco, Nuevo León y otros.

Ahora bien, derivado de la reforma al artículo 35, fracción IX, apartados 1º, 5º y 7° de la Constitución Federal, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 20 de diciembre de 2019, el Instituto Nacional Electoral tuvo como atribución la convocatoria, organización, desarrollo, difusión y cómputo de la votación del proceso de revocación de mandato del Presidente de la República electo para el periodo constitucional 2018-2024.

Por otro lado, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 14 de septiembre de 2021, cuya vigencia inició el día siguiente de su publicación, se expidió la Ley Federal de Revocación de Mandato.

El 10 de abril de 2022, tuvo verificativo la jornada de revocación de mandato del Presidente de la República. El once siguiente, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el Acuerdo INE/CG202/2022, en el cual realizó el cómputo total y declaró los resultados obtenidos en el proceso de revocación de mandato del presidente de la República, electo para el periodo constitucional 2018-2024.

En ese acuerdo, el Instituto Nacional Electoral declaró que participó el 17.7785 % de la ciudadanía inscrita en la lista nominal y la opción “Que siga en la presidencia de la República” obtuvo el mayor número de votos con un total de 15,159,323 (quince millones ciento cincuenta y nueve mil trescientos veintitrés) equivalente al 91.8600 % de los votos.

Al respecto, el artículo 35, fracción IX, apartado 4°, de la Constitución Federal establece que, para que el proceso de revocación de mandato sea válido, deberá haber una participación de por lo menos el 40 % de las personas inscritas en la lista nominal de electores.

Por su parte, el artículo 58 de la Ley Federal de Revocación de Mandato señala que, cuando la declaratoria de validez que emita el Tribunal Electoral indique que la participación total de la ciudadanía en el proceso de revocación de mandato fue, al menos, del 40 % de las personas inscritas en la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio para la persona titular de la Presidencia de la República.

En el caso, tanto la Constitución general como la Ley Federal de Revocación de Mandato, establecen una condición necesaria para que el proceso de revocación de mandato sea válido, la cual consiste en que haya participado, al menos, el 40 % de la ciudadanía inscrita en el listado nominal de electores, lo cual no aconteció (17.7785 %).

Ante dicho resultado, una de las críticas principales de los expertos internacionales es que la ley reglamentaria del proceso de revocación de mandato es muy similar a la regulación de las elecciones tradicionales, siendo que la naturaleza de la revocación de mandato es distinta.

De hecho, como recomendación al marco normativo, se propuso evaluar la posibilidad de reformar la normativa aplicable a la revocación de mandato, o a otros mecanismos de democracia directa, para adecuarla a la naturaleza propia de este tipo de ejercicios e incorporar los aspectos que la regulación vigente no contempla.

Sin embargo, la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que, ante lo avanzado del proceso -en aquel momento- su resolución respecto a la inconstitucionalidad tendría efectos hasta diciembre de 2022. Por tanto, le ordenó a las autoridades administrativas y jurisdiccionales sustanciar los procedimientos y controversias correspondientes con base en las vías legales existentes en las leyes electorales, en lo que resultaran aplicables.

Dicha determinación permite vislumbrar dos problemas: primero, la falta de certeza con respecto a las normas aplicables durante el desarrollo del proceso, ya que, dado el retraso en la emisión del marco normativo, no fue posible corregir o subsanar la inconstitucionalidad detectada en diversas normas de la Ley Federal de Revocación de Mandato. Segundo, que el ejercicio se desarrolló con base en un deficiente diseño legal, puesto que, tal y como fue determinado por el Máximo Tribunal de nuestro país, no se establecieron los medios de impugnación y los procedimientos sancionatorios correspondientes para encausar las controversias y violaciones en que se incurrieron durante el ejercicio revocatorio, atendiendo a la naturaleza de este.

Por su parte, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, identificó (SUP-JIN-1/2022) tres situaciones que, desde la óptica de la integridad electoral, tienen implicaciones en la calidad de la democracia participativa:

• La tardanza en la emisión de legislación sobre el proceso de revocación de mandato y su modificación durante el proceso;
• La insuficiencia presupuestaria y las limitaciones generadas por esta para implementar el proceso de revocación de mandato conforme a la estricta aplicación de su diseño legal, y
• El incumplimiento por parte de diversos actores políticos de las medidas cautelares tendentes a salvaguardar la regularidad del proceso

Concluyendo que, las malas prácticas pueden afectar la legitimidad del gobierno evaluado con el ejercicio de revocación, así como a las principales fuerzas políticas involucradas y las autoridades electorales que buscaron regular el proceso.

Otra afectación es el daño a la confianza de la ciudadanía en las instituciones, la animadversión de esta con la democracia y la percepción de que el bajo cumplimiento de las normas pueda trasladarse a la aceptación de otras leyes de la sociedad. La desconfianza induce a los individuos y colectivos a pensar que no tiene beneficios el cumplir con el derecho y la ley.

Conclusiones

El ejercicio de la democracia depende de los roles que desempeñan las personas habitantes y ciudadanas en la sociedad. La participación permite, además, ejercer la ciudadanía en diferentes espacios; por ello, es importante fomentarla y ligarla a todos los procesos para la construcción del bien común.

Para que exista una integra protección a los principios democráticos, revista una toral importancia la existencia de un marco legal en el que se establezcan de forma clara las reglas a las que tendrán que sujetarse los actores involucrados en el ejercicio participativo y que sirva de base para aplicar las acciones correctivas necesarias, en caso de que actúen de manera contraria a los principios y valores que pretenden protegerse.

Es importante contribuir a la integridad de este tipo de procesos, lo que implica que las leyes y normas garanticen una competencia inclusiva y equitativa, que los procesos sean profesionalmente organizados, transparentes e imparciales durante el comicio electoral, y que exista certeza sobre los resultados.

Además, no solo es relevante hacer cambios para elevar los estándares de calidad de los procesos de participación como los de la revocación de mandato, sino también combatir las malas prácticas, pues sus mayores consecuencias se reflejarán en la calidad de la democracia mexicana en el largo plazo, ya que su presencia afecta la confianza de la ciudadanía, aumentando el costo de su participación e impactando, de forma negativa, en la evaluación del régimen en turno.

Finalmente, como fuimos testigos en el pasado proceso de revocación del mandato, este fue disruptivo, polarizado y altamente divisible; fomentó tensión política y división en la sociedad mexicana. Aunado a que, implicó un alto costo para el erario público que, constituyó un gran desperdicio de dinero y tiempo en una época donde las necesidades son apremiantes y los recursos escasos.

Así entonces, se estima que las *tareas pendientes* a atender en tan relevante figura de participación ciudadana, lo son:

- Mayor socialización de la figura de revocación de mandato que estimule una integral participación ciudadana.
- Dotar de suficiente presupuesto para implementar el proceso de revocación de mandato a la autoridad administrativa electoral, conforme a la estricta aplicación de su diseño constitucional y legal.
- Por sus altos costes, la revocación del mandato debe ser pensada y diseñada como un último recurso, susceptible de ejercerse cuando el resto de las instituciones democráticas y mecanismos de control han fallado o resultan inoperantes.