

Nueve apuntes jurisdiccionales sobre el proceso de revocación de mandato

Dr. Daniel Tacher Contreras¹

“Texto elaborado para presentación en el XXXIII Congreso Internacional de Estudios Electoral: América Latina y el Caribe, elecciones y virajes políticos”

Resumen

El proceso de revocación de mandato realizado en 2022 planteó nuevos desafíos para la impartición de la justicia electoral, que implicaron la emisión de criterios novedosos que reflejan el esfuerzo de la autoridad jurisdiccional por materializar el ejercicio del derecho a la revocación de mandato.

Para el estudio de los criterios adoptados por parte de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el presente trabajo, se exponen sobre una selección de 22 sentencias organizadas en nueve temáticas. Se busca establecer una ordenación temática para profundizar sobre los criterios adoptados y, en su caso, orientar el estudio de vacíos, contradicciones y omisiones legislativas sobre el proceso de revocación de mandato.

La selección de sentencias muestra un esfuerzo por armonizar la aplicación de las normas correspondientes a mecanismo de democracia participativa y los principios democráticos ya establecidos en el sistema electoral mexicano.

Asimismo, la selección de sentencias y temas corresponden a problemáticas que acapararon la atención mediática del proceso de organización de la jornada de revocación de mandato.

¹ Profesor Investigador de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México
Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0566-6963>
Contacto: daniel.tacher@uacm.edu.mx

Palabras Clave

Justicia electoral; Revocación de mandato; Democracia Directa

Introducción

En el marco de la tercera ola de democratización existen desafíos que enfrentan los jóvenes sistemas democráticos derivado de la pérdida de confianza en las instituciones tradicionales de representación como los partidos políticos, congresos y, en general, aquellas que implican algún tipo de delegación de poder. Esta pérdida de legitimidad en las instituciones ha traído como consecuencias oleadas de procesos de inestabilidad política que ponen en riesgo a las jóvenes democracias.

En particular América Latina se ha visto envuelta en una serie de conflictos y crisis políticas donde la estabilidad de los presidentes en el cargo es el asunto central. Estos conflictos han hecho visibles los agotamientos del ciclo de democratización en la región. Las destituciones o intentos de destitución presidencial se han convertido en un fenómeno recurrente en la región.

Los procesos de destitución de los ejecutivos en la región tienen diferentes configuraciones institucionales. Existen mecanismos que recaen en la relación entre los poderes legislativos y judiciales con el ejecutivo y otros que ponen en consulta la continuidad de la presidencia. Aunque los casos se han multiplicado las experiencias y perspectivas comparativas siguen dejando cuestionamientos no resueltos.

En general pueden señalarse tres factores comunes en las crisis políticas alrededor de los procesos de destitución presidencial. En primer lugar, una fuerte pérdida de respaldo popular que se refleja en manifestaciones masivas, en ocasiones resultado de escándalos de corrupción, crisis económica o la implantación de medidas

económicas impopulares. En segundo lugar, los presidentes pierden el control de la mayoría parlamentaria (si es que llegaron a tenerla) dando paso a la presión opositora para impulsar procesos de destitución e incluso declarando la incapacidad para el ejercicio en el cargo. El tercer elemento suelen ser mecanismos de “interpretación creativa” de la constitución para deponer al presidente.

En general el presidencialismo en la región solía considerarse sobre la premisa de poderes judiciales y congresos débiles, así como poderes institucionales formales concentrados (recursos políticos, económicos y militares) que hacían difícil ejercer algún tipo de control sobre el ejecutivo.

En el caso de México la destitución presidencial se incorporó en una reforma constitucional de 2019. En ella se estableció el mecanismo de Revocación de Mandato. Se definió como un derecho ciudadano y las bases generales del proceso.

Esta reforma materializó la primera consulta realizada el 10 de abril de 2022. Su realización fue materia controversias en todo el ciclo del proceso electoral. Las cuales cuestionan la integridad del proceso. Sin embargo, la participación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en adelante Tribunal Electoral) constituyó un dique de contención que permitió al Instituto Nacional Electoral contar con instrumentos normativos para realizar el proceso.

Con independencia de los cuestionamientos a un proceso de revocación propuesto por el sujeto a revocar, este trabajo se centra en señalar nueve aspectos donde el Tribunal Electoral atendió vacíos y contradicciones normativas, así como afectaciones a las condiciones presupuestas para la realización del proceso, para finalmente declarar que dado que no se cumplió con el mínimo de votación requerida no pudo darse lugar a declarar la validez del mismo.

Revocación de Mandato en México

El punto de partida del caso mexicano es la incorporación de este mecanismo en la Constitución Federal². La reforma adicionó la fracción IX al artículo 35 para establecer como derecho de la ciudadanía participar en los procesos de revocación de mandato. Se estableció que el procedimiento revocatorio tendrá validez cuando participen, al menos, el 40 % de las personas inscritas en la lista nominal de electores, y se obtenga mayoría absoluta en la votación.

En cuanto a la temporalidad la consulta revocatoria solamente puede solicitarse en una ocasión durante el mandato presidencial. Esta puede hacerse después de haber concluido el tercer año del mandato. Para su convocatoria se plantean dos mecanismos. El primero como resultado de las solicitudes ciudadanas. Para ello deben recolectarse de firmas equivalentes a, por lo menos, el 3% de la lista nominal de electores. Las firmas deberán corresponder por lo menos al mismo porcentaje en 17 entidades federativas. El segundo es consecuencia de que el ejecutivo solicite una consulta sobre su propia continuidad.

Para convocar al proceso revocatorio el Instituto Nacional Electoral (INE) tiene un papel primordial. Además de organizar la consulta en si misma su participación comienza desde la recolección de firmas. Para este proceso el INE deberá establecer los formatos y lineamientos para la recolección de firmas y, en su caso, verificar el cumplimiento del porcentaje requerido. Para este proceso se establece la prohibición de usar recursos públicos.

Una vez cumplido el requisito de firmas recolectadas el INE emite la convocatoria para la realización de la jornada. Aunque el efecto de esta consulta tiene efectos trascendentales para el sistema político solamente el Instituto puede promover la participación en el proceso. De esta forma, la difusión del proceso es responsabilidad exclusiva del INE y ninguna otra persona puede contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de la ciudadanía.

² Diario Oficial de la Federación. (19 diciembre de 2019) 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, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5582486&fecha=20/12/2019#gsc.tab=0

Como en el conjunto del modelo de comunicación política se prohíbe el uso de recursos públicos para hacer promoción del proceso, por lo que deben suspenderse todo tipo de propaganda gubernamental desde la convocatoria y hasta la jornada de votación.

Finalmente, el INE, además de organizar la jornada de consulta debe computar la votación y emitir los resultados. Como en el conjunto de los procesos electorales en México el Tribunal Electoral es la instancia ante la cual pueden ser presentadas las impugnaciones relativas al proceso para, en su caso, emitir la declaratoria de revocación.

Estas bases generales establecidas en la Constitución se acompañaron de un artículo transitorio que estableció la obligación del Congreso de la Unión para emitir la ley reglamentaria. Se estableció un plazo de 180 días posteriores a la publicación de la reforma.

Apuntes Jurisdiccionales

1. Omisión legislativa

No obstante la obligatoriedad establecida para emitir la ley reglamentaria el Congreso de la Unión incumplió su propio ordenamiento. Ante la omisión legislativa la Sala Superior recibió un juicio de protección de derechos político-electorales del ciudadano promovido por José Mario de la Garza Marroquín y el partido Morena a fin de establecer la responsabilidad de la omisión legislativa.

En términos doctrinales de control constitucional resulta relevante señalar que la Sala Superior del Tribunal Electoral se pronunciará por considerar como afectados los derechos político-electorales de la ciudadanía ante la omisión legislativa. En el asunto SUP-JDC-1127/2021 y SUP-JE-219/2021 acumulados concluyó ordenar al Congreso para que cumpla con su obligación establecida en el artículo segundo transitorio del decreto de la reforma constitucional de 2019.

La decisión consideraba que el tiempo establecido ya había transcurrido y, de acuerdo, con la misma reforma constitucional se encontraba próximo el plazo previsto para solicitar el proceso de revocación e iniciar la convocatoria para la recolección de firmas. Por lo tanto, la omisión legislativa afectaba el derecho de participación política y se otorgó un plazo de 30 días al Congreso para emitir la ley. En cumplimiento a esta decisión el 14 de septiembre fue publicada la Ley Federal de Revocación de Mandato (LFRM).

2. Facultades del Instituto Nacional Electoral

A pesar de la omisión legislativa el Instituto Nacional Electoral emitió lineamientos para organización del proceso de revocación de mandato previendo que el plazo constitucional de tres años de mandato estaba por cumplirse y, potencialmente, podría solicitarse la consulta revocatoria. El INE emitió sus primeros lineamientos el 27 de agosto de 2021, antes de la publicación de la LFRM. Una vez emitida la Ley el INE se vio en la necesidad de modificar sus lineamientos para adecuarlos a la nueva legislación.

Recolección y verificación de firmas

La nueva versión de lineamientos fue impugnada ante el Tribunal Electoral pues solamente se consideraba la recolección de firmas a través de una aplicación móvil. Se excluía el uso de formatos físicos. Morena presentó un recurso considerando que esta decisión implicaba la exclusión de poblaciones y sectores de alta marginación. Por lo que en una nueva versión se estableció el uso de formatos físicos únicamente en los municipios de alta marginación.

Sin embargo, la Sala Superior determinó que los medios establecidos para recolección de firma tendrían que estar a disposición de toda la ciudadanía. En este sentido el recurso SUP-RAP-415/2021 estableció que los formatos físicos y electrónicos para recabar firmas de apoyo deben facilitarse en todo el país para que la ciudadana elija el método que le parezca idóneo. Por otro lado, esta misma sentencia se reconoció que el INE cuenta con una facultad reglamentaria que le

permite cumplir con sus atribuciones constitucionales, para lo cual puede implementar lineamientos y reglamentos.

De acuerdo con el INE se presentaron 24,029 avisos de intención, aunque se declararon procedentes 22,420. Ello implicó que 22,419 personas fueran registradas en el sistema autorizados para la tarea de recolección de firma. Este proceso se realizó desde los primeros días de noviembre hasta el 25 de diciembre de 2021 tanto en aplicación móvil como en formatos físicos.

Como se ha señalado una de las tareas centrales del INE consiste en la verificación de la autenticidad de las firmas recabadas. Para cumplir con esta finalidad los lineamientos consideraron como requisito para el formato físico la anexión de copia del anverso y reverso de la credencial para votar de la persona que otorga su firma de apoyo. Dicha medida fue impugnada y resuelta en el asunto SUP-JDC-1398/2021 y acumulados.

La Sala Superior determinó que el requisito de anexar copias es un elemento que brinda certeza al respaldo ciudadano otorgado y al proceso de revocación de mandato en su conjunto. Además se pronunció por la legalidad de realizar un ejercicio muestral de visita domiciliaria es necesario para comprobar la autenticidad de la firma del ciudadano que otorgó el apoyo. De esta forma la recolección de firmas se acompañó de esta muestra censal para considerar concluida la verificación de firmas correspondientes al 3% de apoyo necesario y su consecuente dispersión geográfica.

Vale la pena destacar que, para este proceso, el INE recibió 11,141,953 firmas de apoyo³ (9,759,922 en formatos físicos y 1,382,031 a través de la aplicación móvil) de las cuales, se cuantificaron, capturaron y compulsaron 4,442,032. Por otro lado, derivado del ejercicio muestral se concluyó que entre el 72.1 % (setenta y dos

³ El 26 de enero de 2022, el Consejo General del INE determinó suspender el proceso de verificación toda vez que se alcanzó el 3% de firmas requeridas. La decisión fue confirmada por la Sala Superior en el asunto SUP-JDC-37/2022.

puntos uno por ciento) y 77.9 % (setenta y siete puntos nueve por ciento) de los apoyos válidos, sí habían sido proporcionados por la o el ciudadano correspondiente.

3. Financiamiento del proceso de revocación de mandato

Desde el inicio del proceso de revocación de mandato el presupuesto del INE fue materia de controversia. La controversia comenzó por los señalamientos desde el gobierno del costo de la institución, lo que implicó recortes presupuestales. Para el ejercicio del año 2022 el INE consideró un presupuesto de 18,827 millones de pesos (Acuerdo INE/CG1445/2021) para atender la eventual realización de la consulta de revocación de mandato. Sin embargo, en la asignación final este presupuesto se redujo en 4,913 millones de pesos.

La reducción presupuestal fue impugnada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) mediante la Controversia Constitucional 209/2021. En ese mismo recurso el INE solicitó que se suspendiera la aplicación del artículo cuarto transitorio de la LFRM. Con ello el INE buscaba evitar hacer los ajustes al presupuesto ahí previstos⁴. Sin embargo, la SCJN resolvió el 10 de diciembre de 2021 negando la suspensión toda vez que aún era incierto el desarrollo de la consulta pues no se había concluido con el proceso de recolección de firmas y, por lo tanto, tampoco habría iniciado su verificación.

En este contexto, el Consejo General del INE acordó posponer actividades relativas al proceso de revocación de mandato hasta no concluir el proceso de verificación de firmas requeridas (Acuerdo INE/CG1796/2021). Esta decisión fue impugnada en diversos medios presentados ante la SCJN tanto por la Cámara de Diputados como por el Ejecutivo Federal. En este caso la Comisión de Receso de la SCJN ordenó al

⁴ El Instituto deberá garantizar la realización de la consulta establecida en el Transitorio Cuarto del Decreto de reforma constitucional publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de diciembre de 2019, por lo que hará los ajustes presupuestales que fueren necesarios.

INE abstenerse de suspender las actividades relativas a la organización de revocación de mandato, por lo que el acuerdo del Consejo General fue suspendido.

En el caso de la justicia electoral, el 29 de diciembre de 2021, la Sala Superior resolvió el asunto SUP-JE-282/2021 y acumulados, que el Consejo General del INE no podía suspender el proceso de RM por insuficiencia presupuestal en la etapa de verificación de firmas, pues esto se podía solventar con un ajuste presupuestal o bien una solicitud a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) de una ampliación presupuestal.

Esta resolución vinculó a la SHCP a atender la solicitud de ampliación presupuestal para garantizar el derecho político-electoral de participación ciudadana. Sin embargo, para la Sala Superior esto significó que en el caso de solicitarse la ampliación presupuestaría la Secretaría debía fundar y motivar su respuesta. Lo anterior quedó asentado en la resolución del incidente de ejecución de sentencia promovido por el INE (Acuerdo INE/CG13/2022 y Oficio INE/SE/0049/2022) que habría solicitado una ampliación por 1,738 millones de pesos, la cual le fue negada.

Ante el escenario de insuficiencia presupuestal y las resoluciones de la Sala Superior del Tribunal Electoral y la SCJN (Controversia Constitucional 209/2021), el INE modificó los Lineamientos del Proceso de Revocación de Mandato (Acuerdo INE/CG51/2022). Esta modificación redujo el número de casillas a instalar respecto del último proceso electoral. La determinación fue impugnada por la organización “Que siga la democracia” pero fue desechada en el asunto SUP-RAP-33/2022 y sus acumulados.

4. Difusión del proceso de revocación de mandato

Uno de los aspectos más notables de las reformas electorales de 2007-2008 fue la modificación del modelo de comunicación política. A grandes rasgos esto significó eliminar la posibilidad de que agentes gubernamentales, partidos políticos, personas candidatas y ciudadanía en general puedan adquirir espacios en radio y

televisión para la promoción de sus posiciones políticas, ya fuera a favor o en contra de alguna persona, candidatura o agenda política.

Este modelo de comunicación política fue reforzado con la reforma de 2014. De acuerdo con Gilas (2016) los cambios fueron sutiles, pero importantes como respuesta a las presuntas irregularidades experimentadas en la elección federal de 2012.

En este contexto, el modelo de comunicación política que envuelve al proceso de revocación de mandato no es ajeno. Por lo tanto, las reglas establecidas son estrictas y restrictivas. En primer lugar, se debe considerar el periodo de difusión del proceso que inicia con la publicación de la Convocatoria y concluye el miércoles previo al día de la jornada (Art. 32 LFRM). En este caso el periodo abarco del 8 de febrero al 6 de abril de 2022.

De acuerdo con la ley solamente el INE y la ciudadanía pueden promover el proceso. Por lo que hace al INE sus atribuciones de difusión le obligan a utilizar los tiempos que le corresponden en radio y televisión. La difusión debe hacerse en forma “objetiva, imparcial, con fines informativos y de ninguna manera dirigida a influir en las preferencias de la ciudadanía, ya sea a favor o en contra de la revocación de mandato” (Art. 32 LFRM). En cuanto hace a las capacidades de difusión de la ciudadanía se restringe la posibilidad de adquirir espacios en radio y televisión, por lo que, de acuerdo con la ley, podrá dar a conocer su posicionamiento por todos los medios a su alcance excepto en radio y televisión (ídem).

Esta normativa dejó uno de los episodios más oscuros del proceso de acuerdo con el análisis de la Unidad Técnica de Fiscalización del INE se detectaron 36 proveedores que realizaron 45 operaciones con contratantes por un monto de 5.2 millones de pesos. “El órgano electoral detectó también que algunos contratantes de los anuncios espectaculares recibieron depósitos en efectivo para que pudieran solventar el gasto de los anuncios e, incluso, encontró transferencias desde el extranjero” (Carvajal 2022).

En el caso de los partidos políticos la ley les permite promover la participación ciudadana, pero abstenerse de aplicar recursos del financiamiento público privado, así como no influir en las preferencias ciudadanas. Es decir, pueden hacer promoción del proceso pero no expresar una posición al respecto. Una norma confusa.

La participación de los partidos en el proceso fue cuestionada por diversos diputados integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso de la Unión en la Acción de Inconstitucionalidad 151/2021 resuelta el tres de febrero de 2022. En su sentencia la Corte declaró inconstitucional esta norma. De acuerdo con la Corte el mecanismo de revocación de mandato es exclusivamente ciudadano y los partidos políticos no pueden ser reconocidos como actores. Por lo tanto, las autoridades electorales son la única instancia a cargo de la difusión del proceso.

La justicia electoral también enfrentó diversos recursos para cuestionar el modelo de comunicación del proceso revocatorio. Previo a la resolución de la Suprema Corte, la Sala Superior reiteró en el asunto SUP-RAP-415/2021 la prohibición a los partidos políticos para contratar tiempos en radios y televisión para promover la participación ciudadana, pero podrán usar los tiempos que les sean asignados como prerrogativas por parte del INE.

En el asunto SUP-RAP-437/2021 y acumulado se concluyó que se encuentra prohibido que cualquier persona contrate propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de la ciudadanía sobre la revocación de mandato. Esto incluye el derecho del titular del Ejecutivo federal para opinar sobre la continuidad de su cargo.

Finalmente, es importante destacar que durante el proceso de revocación de mandato 6 entidades desarrollaban procesos electorales locales. Ante ello, el INE determinó que en esas entidades el 20% del tiempo que administra se destinara a la difusión del proceso revocatorio y el 80% al propio instituto y las autoridades locales. En el resto de las entidades la distribución de tiempos será como la del

periodo ordinario, con el 100% a la difusión de la revocación de mandato (SUP-RAP-459/2021 y acumulado).

5. Intervención de las autoridades e instituciones públicas

Otro elemento relativo a la promoción del proceso revocatorio se vincula con el papel de otras autoridades e instituciones públicas. La reforma política de 2014 estableció en el párrafo octavo del artículo 134 las bases para normar el gasto en materia de comunicación social. Además de reforzar las prohibiciones relativas a la promoción personalizada de los programas sociales.

La LFRM establece la prohibición para usar recursos públicos con fines de promoción y propaganda relacionados con los procesos de revocación. A pesar de las prohibiciones anteriores la justicia electoral tuvo que manifestarse sobre los intentos de algunas autoridades participar en la promoción del proceso.

En el asunto SUP-JDC-1346/2021 el diputado Manuel Alejandro Robles Gómez pretendió registrarse como promotor de la solicitud de revocación de mandato. La solicitud fue negada por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE y reiterada por la Sala Superior que determinó que la Revocación de Mandato es un mecanismo de democracia directa en el que se busca garantizar la libre participación política de la ciudadanía, los integrantes de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial están impedidos para intervenir en cualquiera de las etapas.

La resolución anterior fue consistente con los criterios adoptados por la Sala Superior que reafirmó en el asunto SUP-REP-5/2022 que los servidores públicos deben observar los principios de imparcialidad en los procesos electorales federales y locales. Estos principios son aplicables al proceso revocatorio. En su caso, para acreditar la infracción a estos se deberá comprobar la asistencia y participación activa en eventos y actividades de promoción.

En el desarrollo del proceso, a pesar de los esfuerzos de difusión del INE y con las restricciones normativas, el Ejecutivo Federal mantuvo una agresiva campaña en

contra de la autoridad electoral por lo que consideró “insuficiente difusión del proceso revocatorio”. Ante ello convocó a funcionarios federales, gobernadores y legisladores a fines a hacer promoción a pesar de encontrarse claramente prohibido. Esto se convirtió en el principal conflicto político.

Para intentar atenuar esta prohibición el 17 de marzo de 2022 se publicó en el *DOF* un “Decreto de interpretación auténtica”. Este decreto pretendió establecer una definición de “propaganda gubernamental” *ad hoc* para modificar la prohibición de difundir propaganda gubernamental durante el tiempo que comprende el proceso revocatorio, señalando lo siguiente:

“No constituyen propaganda gubernamental las expresiones de las personas servidoras públicas, las cuales se encuentran sujetas a los límites establecidos en las leyes aplicables”.

El Tribunal Electoral en la resolución de los asuntos SUP-REP-96/2022 y SUP-REP-151/2022 determinó la inaplicabilidad de dicho decreto. De acuerdo con el Tribunal no se realiza una interpretación auténtica del concepto “propaganda gubernamental”, sino que se establece una excepción a la prohibición constitucional de difusión de propaganda gubernamental. Por otro lado, determinó que dicho decreto implicaba una modificación sustancial a las reglas electorales lo cual es contrario al artículo 105 constitucional.

En forma paralela diversos partidos políticos presentaron ante la SCJN la Acción de Inconstitucionalidad 46/2022 en contra de este decreto. Aunque el asunto se encuentra en instrucción la inaplicabilidad del decreto en cuestión la normatividad sobre difusión y comunicación del proceso de revocación de mandato quedó limitada a la ciudadanía y al INE.

6. Fiscalización

En el asunto SUP-RAP-459/2021 la Sala Superior del Tribunal Electora dejó claramente asentado que el proceso revocatorio es esencialmente ciudadano, por

lo que no está diseñado para que los partidos ni las candidaturas participen en él. Por lo que se abrió una zona gris para la fiscalización de los recursos utilizados para promover esta consulta por parte de la ciudadanía.

Como se señaló en la Acción de Inconstitucionalidad 151/2021 la SCJN determinó inconstitucional que la LFRM permitiera a los partidos políticos a promover el proceso revocatorio. Por lo tanto, resulta importante anotar que la Sala Superior también considerara innecesarios los topes de gastos que los partidos pudieran erogar para la difusión de la revocación de mandato, toda vez que no hay necesidad de salvaguardar el principio de equidad de la contienda que justifique tales topes de gasto (SUP-RAP-439/2021).

Aunque los partidos se encuentran imposibilitados de promover el proceso, ello no es un obstáculo para que puedan registrar representantes en las casillas o centros de votación que se instalen. Para la jornada de votación el INE informó de un total de 174,287⁵ representantes de los partidos políticos.

De esta forma, a pesar de la inexistencia de promoción o “campaña electoral” por parte de los partidos para esta consulta, ni un tope de gastos de campaña para ello, los partidos deben reportar y comprobar los gastos de sus representantes generales y de casilla (SUP-RAP-439/2021). En este contexto el INE está obligado a revisar las infracciones por propaganda gubernamental que se presenten a través del procedimiento especial sancionador (SUP-REP-496/2021).

7. Participación ciudadana

Las controversias observadas en materia de intervención de los partidos políticos, autoridades y servidores públicos fueron dejando con claridad que el proceso de revocación de mandato constituye una forma de participación ciudadana, en la cual los partidos políticos deben abstenerse de intervenir o hacerlo en forma mínima.

5

Se fue clarificando desde la norma y con la intervención de la Sala Superior del Tribunal Electoral y la Suprema Corte de Justicia el carácter ciudadano del proceso. Un proceso que tiene como punto central el desarrollo de una jornada electoral, por lo tanto, es un ejercicio de democracia participativa donde coinciden la ciudadanía, fuerzas políticas y autoridades electorales.

Por la relevancia de lo implica revocar el mandato del Ejecutivo Federal se requiere garantizar que la participación ciudadana se encuentre libres acciones que afecten la legitimidad del proceso y el resultado. La Sala Superior fue forjando criterios enfocados a que la interpretación de la normativa electoral relacionada con el proceso revocatorio potencie el derecho de la ciudadanía a realizar un ejercicio de evaluación del gobierno (SUP-JDC-1431/2021).

Resalta que en el dictamen de resolución relativa al cómputo final del proceso de revocación de mandato la Sala Superior presentó el recuento de 15 (medidas cautelares emitidas contra los principios de participación ciudadana descritos. En el dictamen se describe que las principales medidas correspondieron a denunciar presentadas contra la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido, la vulneración a las normas de difusión del proceso de revocación de mandato y el uso indebido de recursos públicos. De forma destacada se advierte de publicaciones en las cuentas de redes sociales de las personas servidoras públicas y las expresiones emitidas por el titular del Ejecutivo Federal en diversas conferencias matutinas. (p.66).

8. Voto desde el extranjero

Una de las principales adecuaciones en el sistema electoral mexicano ha sido la incorporación de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero. Desde 2005 cuando el entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales incorporó el voto desde el extranjero este derecho se ha expandido. Con la reforma de 2014 además de la votación por presidente, se amplió a senadores y consultas populares. La modalidad de votación se amplió del mecanismo de correo certificado a la posibilidad emitir el voto entre alguna de tres modalidades: postal (en genérico)

electrónico y presencial. A nivel estatal también se multiplicó este derecho. Actualmente 23 entidades reconocen el voto por el ejecutivo local, 6 han legislado la figura de diputación migrante.

En este proceso de avance de los derechos políticos de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero se introdujo el derecho a votar e incluso solicitar el proceso de revocación de mandato. Sin embargo, no establece modalidades o elementos que perfilen la forma de ejercer estos derechos. Las únicas salvaguardas señalan que su aplicación corresponde a los lineamientos que emita el Consejo General del INE.

En el asunto SUP-RAP-415/2021 la Sala Superior determinó que los Lineamientos aprobados por el Consejo General previo a la promulgación de la LFRM no controvierte a la norma. Adicionalmente se consideró que sería posible implementar el voto postal, por lo que en apego al desarrollo de las actividades de los procesos electorales locales en lo que se contempló la votación electrónica por internet esta sería la modalidad a implementar.

En términos prácticos era más factible que el INE ampliará el registro de electores en el extranjero a todas a la ciudadanía residente en el extranjero originaria de todas las entidades federativas por medio del voto electrónico que hacerlo para la votación postal. Sin embargo, en apego a criterios del SUP-JDC-1076/2021 se observó que el INE debe realizar los estudios necesarios para instrumentar otras modalidades del voto de las personas mexicanas residentes en el extranjero.

Finalmente, la participación ciudadana de residentes en el extranjero se realizó a través del Sistema de Voto Electrónico por Internet para las y los Mexicanos Residentes en el Extranjero (SIVEI). Para ello, la ciudadanía en el extranjero pudo votar del 1 al 10 de abril. Hasta el cierre de la votación, se recibieron 8,287 (ocho mil doscientos ochenta y siete votos) de la ciudadanía registrada en la lista nominal de electores residentes en el extranjero.

9. Resolución del proceso de revocación de mandato

Finalmente, el 10 de abril de 2022 se llevó a cabo la jornada de Revocación de Mandato. Durante el desarrollo no se manifestaron irregularidades y la jornada se desarrolló con la normalidad de los procesos electorales en México. Con la información del proceso y jornada electoral descrito en el Acuerdo INE/CG202/2022 del Consejo General del INE se efectuó el cómputo total y declaratoria de resultados del proceso revocatorio se pueden obtener los siguientes datos:

- Se instaló el 100% de las casillas previsadas, esto es 57,448.
- Durante la jornada participaron 16.5 millones de personas, equivalente al 17.7% del listado nominal.
- En los cómputos distritales se validó el 82.93% de las casillas, equivalente a 47,647. Lo anterior implicó el recuento parcial del 17.05% de las casillas, aunque en ningún caso ameritó un recuento total pues no hubo diferencias menores a un punto porcentual en las casillas recontadas.
- Los resultados arrojaron que el 6.4% (1,063,209 electores) votaron por revocar el mandato del presidente. Mientras que el 91.86% (15,159,323 electores) votó por la permanencia del presidente.

De acuerdo con el “Cómputo Final y Declaratoria de Conclusión del Proceso de Revocación de Mandato del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos Elector para el Periodo Constitucional 2018-2024” realizado por la Sala Superior del Tribunal Electoral se desprende que:

- Se presentaron 326 quejas relativas al proceso revocatorio, de las cuales 177 correspondieron con el órgano central, 93 de órganos locales y 56 de los órganos distritales, todos del INE.
- La Sala Superior registró 190 quejas por conductas presuntamente indebidas cometidas por servidores públicos y 120 quejas en contra de partidos políticos
- Las seis salas del Tribunal Electoral recibieron 6,660 medios de impugnación, de los cuales al momento del cómputo y declaratoria realizada

por la Sala Superior se habrían resuelto 99.7%, es decir solamente no se habrían resuelto 14 medios de impugnación.

- En este punto la Sala Superior señaló que los medios pendientes no constituían “obstáculo para dictar la presente determinación, ya que los medios de impugnación pendientes no controvierten los resultados del proceso” (p. 24).

La Sala Superior determinó que:

Conforme a los artículos 35, fracción IX, apartado 4.o, de la CPEUM, y 58 de la LFRM, el proceso de revocación de mandato solo resultará válido cuando participen en él al menos el 40 % (cuarenta por ciento) de las personas inscritas en la lista nominal de electores. En consecuencia, para determinar los efectos jurídicos del proceso de revocación de mandato del presidente de la República electo para el periodo constitucional 2018-2024, esta Sala Superior debe definir el porcentaje de participación ciudadana que se obtuvo conforme al cómputo final y determinar si se actualiza o no el requisito constitucional de validez referido. (p. 39)

Para dejar en claro la decisión tomada por la Sala Superior se observaron dos reglas centrales del proceso revocatorio en México:

1. 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.
2. La revocación de mandato solo procederá por mayoría absoluta.

Al no cumplirse ninguna de las dos reglas constitucionales el razonamiento de la Sala Superior fue que: “no se cumplen los requisitos constitucionales y legales para considerar válido el proceso de revocación de mandato del presidente de la República, electo para el periodo constitucional 2018-2024” (p.40)

Finalmente, se estableció que no había lugar a emitir la declaratoria de validez del proceso de revocación, pues no se alcanzó el mínimo constitucional exigido. Se reafirmo el cómputo total y declaración de resultados realizada por el INE.

Conclusiones

El desarrollo del proceso de revocación de mandato realizado en el año 2022 inaugura para la democracia mexicana un nuevo mecanismo de participación ciudadana. De tal forma, México se suma al conjunto de países que cuentan con algún mecanismo para la destitución de su ejecutivo ubicándose en el grupo de las votaciones.

En el caso del proceso revocatorio en México su activación requiere de una amplia movilización política para el cumplimiento de los requisitos que lo inicien. Más allá de otras consideraciones políticas que documentan la participación de actores o partidos políticos detrás de la intención de iniciar el proceso revocatorio, queda en evidencia que es un proceso complejo por la pretensión de hacerlo un mecanismo estrictamente ciudadano.

La experiencia del proceso realizado en 2022 también muestra a la fragilidad de un mecanismo que no cumple con criterios de integridad. Si bien esta no fue la mirada desde la cual se analizaron los hechos del proceso revocatorio, la participación del Tribunal Electoral en diversos ámbitos permite tener un acercamiento.

Desde la omisión legislativa hasta la calificación final se observa una judicatura electoral con amplia capacidad de acción. Una judicatura que desde su mandato de Tribunal Constitucional en materia electoral tiene facultad para observar la inconstitucionalidad de los vacíos normativos, sancionar conductas indebidas cometidas por servidores públicos de cualquier nivel. Así como refrendar las facultades del órgano administrativo electoral para tomar decisiones ante el vacío jurídico.

Destaca que la intervención del Tribunal Electoral también apuntó a fortalecer la autonomía del INE en cuanto al ámbito presupuestal, técnico, reglamentario y sancionador. Sin duda un conjunto de decisiones que apuntan a reiterar la necesaria independencia que deben tener los órganos electorales.

En materia de protección de derechos político-electorales las resoluciones del Tribunal Electoral mantuvieron su línea garantista sobre lecturas estrechas de la ley. La búsqueda de soluciones prácticas para el ejercicio de derechos se pudo observar en el caso de la ciudadanía residente en el extranjero que, a pesar del estrecho margen para registrarse en el listado de votantes reflejado en la baja participación, se garantizó un modelo de votación accesible.

El proceso revocatorio desde los apuntes de la justicia electoral reforzó su carácter ciudadano. Ello implicó que se sancionarán los intentos de intervención de partidos y funcionarios gubernamentales en el proceso. Destaca en este punto la intervención indebida del presidente en su intención de hacer notorio su interés en influir en el proceso. Dejando esta experiencia un tema a la revisión normativa como es el modelo de comunicación política.

Finalmente, más allá de las lecturas políticas, la resolución final del Tribunal Electoral de no encontrar elementos para declarar la validez del proceso por no alcanzarse el mínimo de participación deja en claro que el órgano jurisdiccional tendría en su momento la decisión de revocar el mandato presidencial.

En el caso del proceso revocatorio 2022 es claro que para la ciudadanía mexicana no fue un tema de particular interés. No se movilizó el votante para dar sentido legal al proceso. La ausencia o distancia que la norma obliga a los partidos puede ser un ámbito de explicación. Aunque en una lectura más detallada este proceso mostró que se trata de un modelo ineficaz y que puede ser manipulable para ampliar la presencia del presidente sin los efectos que presuntamente persigue: fortalecer mecanismos de participación ciudadana.