

Procedimiento de solicitud para la celebración de un plebiscito en Yucatán: estudio del caso Seyé

Application procedure for holding a plebiscite in Yucatan: Seyé case study

Mtra. María del Mar Trejo Pérez*

Mtro. Roberto Ramírez Venegas†

El plebiscito es el mecanismo de participación ciudadana (MPC) más utilizado por la ciudadanía yucateca de los comprendidos en la Ley de Participación Ciudadana que regula el Plebiscito, el Referéndum y la Iniciativa Popular en el Estado de Yucatán (LPC). El procedimiento para solicitar la celebración de un plebiscito es el siguiente: previamente, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán (IEPAC) publica un Catálogo en donde da a conocer los actos y políticas trascendentales que pretenden realizar los poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado, así como los ayuntamientos; posteriormente, la ciudadanía solicita por escrito la celebración de la consulta sobre alguna obra, acto o política de su comunidad, contando con el apoyo ciudadano de un determinado porcentaje de la Lista Nominal de Electores (LNE); el Consejo General del IEPAC, previo dictamen de la Comisión Permanente de Participación Ciudadana (CPPC), verifica el cumplimiento de los requisitos señalados por la LPC y admite o desecha la solicitud. El 11 de febrero de 2022, un ciudadano del municipio de Seyé expresó su intención de solicitar la celebración de un plebiscito por lo que pidió que el IEPAC le indicara el número mínimo de apoyo ciudadano, así como la prórroga del plazo para hacer la solicitud. El Consejo General del IEPAC dio respuesta al escrito, negando la prórroga solicitada. El 22 de febrero de 2022, el ciudadano presenta la solicitud para la celebración de un plebiscito respecto de la “acción del H. Ayuntamiento de Seyé por el destino del presupuesto total para obra pública del municipio”. El debate generado sobre si procedía o no la solicitud fue dividida tanto en la CPPC como en el Consejo General del IEPAC, aunado con las circunstancias en que se hizo la solicitud, ha llevado a plantear la necesidad de una posible reforma a la LPC.

* Consejera Electoral del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán.

† Coordinador de Consejería del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán

Introducción

El ejercicio de la democracia no termina el día de la jornada electoral, es una actividad ciudadana que constantemente se ejerce. Los llamados MPC permiten a la ciudadanía participar e incidir en la toma de decisiones gubernamentales. En Yucatán, los MPC regulados por la LPC son el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular. La ciudadanía yucateca ha utilizado frecuentemente al plebiscito, ya que permite opinar sobre la viabilidad de los actos, políticas y obras públicas que las autoridades pretenden realizar.

Hay que mencionar que la LPC fue publicada en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán el 22 de enero de 2007 y sólo fue reformada en dos ocasiones: la primera, el 28 de junio de 2014 para actualizar la denominación del Instituto Electoral; y, la segunda, el 28 de diciembre de 2016 para fijar los gastos máximos de las campañas de difusión de los MPC por parte de las autoridades responsables y de la ciudadanía, por lo que prácticamente los procedimientos de solicitud de un plebiscito ha permanecido inalterable durante 15 años.

El 11 de febrero de 2022, un ciudadano tuvo la iniciativa de motivar a sus conciudadanas y conciudadanos del municipio de Seyé para que solicitaran la celebración de un plebiscito. La forma en que se desarrollaron los actos de la solicitud, el asunto que pretendieron someter, la argumentación polarizada que las y los integrantes de la CPPC y del Consejo General del IEPAC hicieron sobre la procedencia o improcedencia de la solicitud, fue inédito y puso al descubierto el grado de eficacia de este MPC.

Estos hechos que sucedieron en los meses de febrero y marzo de 2022 se describirán para determinar la necesidad de reformar la LPC con el objeto de hacer más accesible la solicitud de la celebración de las consultas plebiscitarias. Para ello, se partirá del marco teórico de los MPC, el marco jurídico vigente que existe sobre el plebiscito en Yucatán, describiendo las etapas relacionadas con la solicitud para la celebración de la consulta; se narrarán lo sucedido en el caso Seyé, desde la publicación y difusión del Catálogo de Políticas Públicas y Actos Gubernamentales Trascendentales (Catálogo), pasando por la solicitud del ciudadano, las sesiones celebradas tanto en la CPPC y en el Consejo General del IEPAC, así como la resolución dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Yucatán (TEEY) sobre el recurso de apelación presentado referente a este caso.

Mecanismos de participación ciudadana

Las ciudadanas y los ciudadanos son entes eminentemente sociales, por lo que participa en los asuntos que inciden en el desarrollo de la comunidad. Según Mauricio Merino (2016: 37-38) “la participación es indispensable para integrar la representación de las sociedades democráticas a través de los votos, pero una vez constituidos los órganos de gobierno, la participación se convierte en el medio privilegiado de la llamada sociedad civil para hacerse presente en la toma de decisiones”. Como se puede observar, hay dos formas con que cuenta la ciudadanía para participar en los asuntos públicos: a través de representantes electos mediante voto popular y de manera directa, es decir, existe la democracia indirecta o representativa y la democracia directa.

Giovanni Sartori (1993: 74.75) menciona que la participación es tomar parte personalmente y de manera activa, decidida y libre. Por lo tanto, la participación es una potencialidad que posee la ciudadanía para transformar su entorno, para decidir en temas trascendentales a su contexto. Asimismo, Freddy Mariñez Navarro (2021: 21) afirma que “la participación ciudadana exige al mismo tiempo la aceptación previa de las reglas del juego democrático y la voluntad de los individuos”, lo que se traduce en el conocimiento anticipado de los derechos políticos, el funcionamiento de los procedimientos para ejercerlos y que la misma ciudadanía esté conforme con dichas reglas. Esto es muy importante resaltarlo porque depende de la voluntad de la ciudadanía si ejerce o no sus derechos políticos.

La participación ciudadana se da mediante instrumentos que permitan que esa participación sea efectiva, que incida en la toma de decisiones de su contexto social y que se le tome en cuenta para cualquier tema trascendental. Estos instrumentos son los MPC. Juan Antonio Garza García (2015: 46-47) menciona que estos mecanismos “permiten una mayor vinculación de los ciudadanos con los gobernantes y participantes porque la ciudadanía participa de manera más directa en los procesos de diseño, formulación e implementación de políticas y programas”. Estos instrumentos involucran a la ciudadanía en la toma de decisiones para mejorar su entorno.

Alejandro Sahuí (2018: 128) afirma que los MPC son “medios a través de los que se busca dar cabida a un mayor número de voces y recuperar cierto poder directo para las personas, de modo que generen influir en las decisiones políticas”. El poder que originariamente pertenece a la ciudadanía, se les delega a sus representantes electos, con los MPC de alguna manera la ciudadanía recobra parte de ese poder, al opinar sobre los asuntos que considere trascendentales y de impacto en la comunidad.

Hay que mencionar que Jorge Sánchez Morales (2022: 55), menciona que los MPC, “deben ser analizados en las circunstancias actuales y ponerse en práctica en el marco de las instituciones representativas, valorando las posibles ventajas y desventajas que se obtienen con su implementación”. Los MPC no son la panacea que resuelven los problemas democráticos, son instrumentos que coadyuvan a hacer más efectiva a la Democracia como forma de gobierno. En este sentido, Daniel Zovatto (2019: 213-214) indica que “los mecanismos de democracia directa deben ser vistos como instrumentos para consolidar el sistema democrático, que complementan pero no sustituyen, a las instituciones de la democracia representativa”. Como complemento, los diversos MPC deben propiciar la participación de la ciudadanía, no alejarla.

Miriam Kornblith (208: 128) afirma que un buen diseño y uso de los MPC pueden generar “una sana renovación de un orden sociopolítico, capacitar al ciudadano para participar en los asuntos públicos y ejercer controles eficaces”. Asimismo, hay que tener en consideración que, como lo menciona Jorge Sánchez Morales (2022: 56), “no es válido el argumento de que la democracia directa que se ejerce mediante los mecanismos de participación ciudadana, como el plebiscito, al ser una versión más pura de la soberanía popular, se encuentra legitimada para revocar cualquier resolución de autoridad”. Los MPC tienen un límite que establece en la ley y no puede darse otro uso que el regulado por la legislación aplicable.

La definición y el procedimiento del plebiscito varían de una entidad federativa a otra, debido al marco jurídico que los regula. Por ello, en el siguiente apartado se mencionará la definición del plebiscito y su procedimiento, haciendo énfasis a la forma en que se debe solicitar este MPC.

Marco jurídico del plebiscito en Yucatán

Con relación al derecho político a la participación ciudadana, la fracción V del artículo 7 de la Constitución Política del Estado de Yucatán (CPEY), establece que la ciudadanía yucateca tiene derecho a “participar en los procedimientos de participación ciudadana en los términos previstos en la ley de la materia”.

En cuanto a los MPC, la ley fundamental del Estado de Yucatán, en el artículo 11 Bis, contempla como uno de los instrumentos de democracia directa al plebiscito, que en el apartado A de dicho articulado lo define como el mecanismo “a través del cual, los ciudadanos ejercen su participación opinando sobre los actos y acciones gubernamentales de los Poderes Ejecutivo,

Legislativo y de los Municipios; calificadas como trascendentales para la vida pública y el interés social”. Asimismo, en dicho artículo faculta al IEPAC para que realice las actividades de organización, el desarrollo, el cómputo y declaración de los resultados que se obtengan de los MPC.

Ahora bien, la LPC, en el primer párrafo del artículo 2º, dispone como premisa necesaria para el ejercicio del derecho a la participación ciudadana “el conocimiento anticipado por parte de los ciudadanos, sobre los actos, políticas públicas y acciones programadas, a fin de hacer posible la participación eficaz e informada de los ciudadanos”. Cabe mencionar que la ley, en el artículo 6º, establece que la organización y el desarrollo de los MPC no deben alterar la forma de gobierno republicano, democrático, representativo y popular.

Sobre el concepto participación ciudadana, la LPC la define como “la intervención directa de la sociedad, en la toma de decisiones sobre asuntos de interés público y trascendentales para el Estado o los municipios” (Artículo 3º, fracción VIII). Con relación al concepto acto trascendental, la ley lo considera como el acto o resolución de una autoridad, cuyos efectos y consecuencias, puedan causar un beneficio o perjuicio directo o indirecto, de manera permanente, general e importante, para los habitantes de un Municipio, de una región o de todo el Estado” (Artículo 3º, fracción IX).

El artículo 9 de la LPC considera como sujetos de dicha ley a la ciudadanía yucateca, al Ejecutivo Estatal; a los Ayuntamientos y al Congreso del Estado. De igual manera, en el artículo 12, la ley considera como autoridades responsables, entre otras, al Consejo General y a los Ayuntamientos. En este sentido, las obligaciones que tienen las autoridades responsables con relación a los MPC son las siguientes que se encuentran en el artículo 11 de la LPC:

- a) Remitir al IEPAC el catálogo preliminar de las políticas públicas y actos gubernamentales considerados como trascendentales, a más tardar el 25 de noviembre del año previo al de su ejecución;
- b) No ejecutar ninguna acción relacionada con las políticas públicas y actos gubernamentales trascendentales, hasta que concluya el período petitorio; o bien, existiendo una petición que reúna los requisitos de la LPC, hasta que concluya el procedimiento de consulta y el IEPAC notifique formalmente el resultado;
- c) Garantizar a los ciudadanos el acceso a la documentación que sustente las políticas públicas y actos gubernamentales, en términos de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y Municipio de Yucatán;

- d) Acatar el resultado de la consulta, cuando tenga efectos vinculatorios, y
- e) Las demás establecidas en las leyes.

En cuanto a las atribuciones y obligaciones del IEPAC a través del Consejo, las fracciones I, II, III, IV, V VII de la LPC, señala las siguientes referentes al plebiscito:

- a) Recepcionar de las autoridades responsables, la información correspondiente a las políticas públicas y acciones gubernamentales consideradas trascendentales;
- b) Calificar las políticas públicas y actos gubernamentales consideradas como trascendentales;
- c) Elaborar el Catálogo, dentro de la primera semana del mes de diciembre previo al año de la realización de la consulta;
- d) Publicitar al menos una vez, el Catálogo; así como las minutas de ley o decreto, y en el caso de los Municipios, los acuerdos correspondientes; dentro de los 10 días naturales siguientes a su elaboración y recepción, respectivamente;
- e) Recibir las peticiones para la realización de consultas ciudadanas mediante el plebiscito, el referéndum y el referéndum constitucional;
- f) Acordar la admisión de las peticiones para la realización de consultas ciudadanas, previa verificación de los requisitos correspondientes;

Sobre el proceso de plebiscito relacionado con actos trascendentales en los municipios de Yucatán, la fracción III del artículo 15 de la LPC, menciona como actos y acciones gubernamentales calificadas como trascendentales para la vida pública y el interés social, las siguientes:

- a) Otorgamiento de concesiones y prestación de los servicios públicos municipales.
- b) Contratación de deuda pública.
- c) Desincorporación y enajenación de bienes del dominio público.
- d) Políticas de preservación del medio ambiente.
- e) Creación, conservación y destino de reservas territoriales y ecológicas.
- f) Cambio de denominación del Municipio.
- g) Programas de salud pública, educación, y patrimonio artístico e histórico.

Hay que señalar que, con base al artículo 17 de la LPC, No son materia de plebiscito, las políticas públicas y los actos gubernamentales siguientes: a) los que realice la autoridad por ministerio de ley o mandato de autoridad judicial; b) El nombramiento o destitución de servidores públicos de los Municipios, y; c) las que se hayan ejecutado, y cuyos efectos no puedan revertirse.

Los criterios que el IEPAC debe considerar para calificar la trascendencia de las políticas públicas y actos de gobierno de los Ayuntamientos se encuentran en el artículo 16 de la LPC y son los siguientes:

- a) Sus efectos jurídicos;
- b) Sus consecuencias económicas, políticas y sociales;
- c) La magnitud e impacto del beneficio o perjuicio a la sociedad en general o a un sector social mayoritario, y;
- d) Su sustentabilidad en el Municipio.

Con base a los artículos 18 y 19 de la LPC, la ciudadanía de un municipio tiene el derecho de pedir la realización de un plebiscito, siempre que la solicitud esté respaldada con el porcentaje mínimo de ciudadanas y ciudadanos que se muestran en la siguiente tabla:

Tabla No. 1: Porcentaje mínimo de la LNE que se requiere para que la ciudadanía solicite la realización de un plebiscito en un Municipio.

Número de ciudadanas y ciudadanos que habitan en el respectivo Municipio	Porcentaje mínimo requerido de la LNE del Municipio
3,000	10%
5,000	8%
10;000	6%
20,000	4%
50,000	3%
Más de 50,000	2%

Fuente: elaboración propia a partir del artículo 19 de la LPC.

Los datos que debe contener la solicitud de plebiscito que presente la ciudadanía, se encuentran regulados por el artículo 20 de la LPC y son los siguientes:

- a) Mención del acto o acuerdo;
- b) Motivos por los que se considera debe someterse a consulta;
- c) Autoridad emisora del acto o acuerdo;
- d) Copia de la credencial para votar con fotografía;
- e) Relación del nombre de los solicitantes, domicilio, Municipio, clave de elector, folio de la Credencial de Elector y Sección Electoral, y firmas;
- f) Señalar el nombre del representante común, y;
- g) Domicilio para oír notificaciones.

En este sentido, el artículo 21 de la LPC establece los siguientes requisitos para que la solicitud de plebiscito sea admitida:

- a) Ser presentada ante el IEPAC;
- b) Los actos que pretenda realizar la autoridad, se considerados como trascendentales;
- c) La petición sea presentada dentro de los 30 días naturales posteriores a la publicación del Catálogo, y
- d) El acto a someter a plebiscito no se haya ejecutado definitivamente o sea de imposible reparación, tratándose de obras públicas.

En cuanto a las etapas del procedimiento de plebiscito, el artículo 22 de la LPC señala que son las siguientes: a) preliminar; b) previa; c) preparación; d) jornada de consulta; y, e) resultados, declaración de validez y efectos. Ahora bien, para los propósitos del presente trabajo, únicamente se describirá la regulación jurídica de las dos primeras etapas.

Con base los artículos 23 y 28 de la LPC, la etapa preliminar da comienzo con la recepción del catálogo preliminar de las políticas públicas y actos gubernamentales considerados como trascendentales y concluye con la publicación del definitivo, por parte del IEPAC. Las autoridades responsables, a más tardar el 25 de noviembre, deben enviar al Instituto una lista con la preclasificación de sus propios actos. En la primera quincena del mes de enero, el IEPAC emitirá el Catálogo, el cual para tal efecto, la autoridad emisora deberá enviar a más tardar el 25 de noviembre, una lista con la preclasificación de sus propios actos. Este Catálogo mencionado, deberá ser publicado por el IEPAC durante el período de diez días naturales, a través de un periódico de mayor circulación en el Estado y en los estrados del Instituto. Además de hacer por cualquier otro medio complementario que garantice la participación informada de la ciudadanía.

La etapa previa abarca desde la presentación de la petición y finaliza con el acuerdo de admisión o desechamiento, de conformidad con el artículo 24 de la LPC. Con fundamento en los artículos 29 y 30 de la ley de la materia, la solicitud de plebiscito en un municipio debe ser presentada ante el IEPAC, dentro de un plazo de 30 días naturales contados a partir de la última publicación del Catálogo. Cabe señalar que cualquier acto o acción gubernamental no contemplada en el Catálogo, puede ser objeto de un plebiscito. Durante ese periodo, la autoridad responsable no puede ejecutar las obras y acciones previstas en el Catálogo, hasta que hubiere transcurrido el término y no existiera petición alguna. Asimismo, tal como lo dispone el artículo 31 de la LPC, una vez que el IEPAC reciba la solicitud, cuenta con 10 días naturales para verificar el

cumplimiento de los requisitos. Si detecta algún incumplimiento, requiere al representante común, para que, dentro del plazo de tres días naturales, los subsane o de lo contrario se considera desechada la petición.

Por último, si la persona solicitante está inconforme sobre la calificación de la trascendencia de los actos o acciones gubernamentales consideradas en el Catálogo o que no estén comprendidas en dicho documento, así como el desechamiento de la solicitud del plebiscito, podrá interponer el recurso de apelación, de conformidad con el artículo 74 de la LPC.

Experiencias previas al caso Seyé sobre solicitudes de plebiscito

Desde el 22 de enero de 2007 y hasta el año 2021, fecha en que entró en vigor de la LPC, el IEPAC ha recibido siete peticiones por parte de la ciudadanía para la celebración de un plebiscito. En la siguiente tabla se detallan las solicitudes recibidas el IEPAC durante el periodo ya mencionado.

Tabla No. 2: Solicitudes de plebiscitos entre el 2007 y 2020

Año	Municipio	Tema	Cumplimiento de los requisitos	Fecha de celebración	Observaciones
2009	Dzemul	Asunto ecológicos	Si		No se llevó a cabo, debido a que los terrenos en donde se iba a reforestar eran ejidales
2011	Acanceh	Obra pública	SI	25/09/2011	El resultado fue vinculatorio
2013	San Felipe	Obra pública	Si	28/04/2013	El resultado fue vinculatorio
2014	Chapab	Obra pública	Si	12/06/2014	El resultado fue vinculatorio
2017	Dzitás	Enajenación de bienes públicos	No		La solicitud no tuvo el respaldo del 10% de la ciudadanía inscrita en la LNE.
2019	Telchac Pueblo	Obra pública	Si		No se llevó a cabo debido a que la autoridad ejecutora de la obra se desistió de llevarla a cabo.
2020	Dzemul	Obra pública	No		No señaló una obra en específico, ni anexó la relación de ciudadanas y ciudadanos que apoyaban la solicitud.

Fuente: Trejo Pérez, María del Mar. 2021. *Los mecanismos de participación ciudadana: experiencia en la regulación, organización y desarrollo en Yucatán*. En Moisés Pérez Vega (Coord.) *Mecanismos de participación ciudadana en México: problemas, avances y aprendizajes*. p. 242.

Se puede apreciar que las siete solicitudes se refieren a someter a consulta actos, políticas y obra pública que se pretendieron realizar a nivel municipal. Asimismo, se observa que cinco

solicitudes se refirieron a obra pública, una por enajenación de bienes públicos y otra por asuntos ecológicos. Ahora bien, de esas siete solicitudes, cinco cumplieron con los requisitos establecidos en la LPC y sólo dos fueron desechadas. De las dos que fueron desechadas, una fue porque no tuvieron el respaldo mínimo del porcentaje de la ciudadanía inscrita en la LNE y la otra porque no señaló una obra en específico, ni anexó la relación de ciudadanas y ciudadanos que apoyaban la solicitud.

En este sentido, se debe destacar que, con excepción de los años en que se llevaron a cabo las jornadas electorales, anualmente el IEPAC ha recibido una solicitud de plebiscito. Asimismo, ha sido la ciudadanía quien ha hecho la totalidad de las solicitudes para la celebración de los plebiscitos, lo que demuestra “ese compromiso de la ciudadanía yucateca de involucrarse en los asuntos públicos” (Trejo Pérez, 2021: 253).

Este era el panorama previo a la recepción de la solicitud de plebiscito en Seyé, en donde se tenía la confianza de que la ciudadanía yucateca de algún municipio del Estado solicitaría la celebración de una consulta sobre los actos, política y obras públicas señalados en el Catálogo. Lo que ocurrió posteriormente fue inédito.

El caso Seyé

El 14 de enero de 2022, en sesión extraordinaria, el Consejo General del IEPAC aprobó el Acuerdo C.G.- 008/2022 por el que se emite y se ordena publicitar el Catálogo de Políticas Públicas y Actos Gubernamentales Trascendentales correspondientes al año dos mil veintidós (IEPAC, 2022a: 13). En dicho documento, el Ayuntamiento de Seyé señaló que pretendía realizar lo siguiente (IEPAC, 2022b: 165-166):

“g) Los programas de salud pública, educación, y patrimonio artístico e histórico:

1. Salud pública: descacharrización (sic), campaña de vacunación, abatización (sic), pláticas.
2. Educativas: educación: cursos programas de regularización, fomento a la lectura etc.
 - 1) Los trabajos cuyo objeto son conservar, modificar, instalar, remozar, adecuar, ampliar, restaurar, demoler o construir edificios, calles, parques, centros de acopio o similares.
 1. Construcción de 5,000 m² de pavimentación de varias calles de la localidad y municipio de Seyé, Yucatán, por un monto de \$ 3,200,000 mxn. (sic)
 2. Reconstrucción de 5,912 m² de pavimentación de varias calles en la localidad y municipio de Seyé, Yucatán por un monto de \$ 3,074,560 mxn. (sic)

3. Reconstrucción de 2,500 m2 de pavimentación de calles en la localidad de Holactún, municipio de Seyé, Yucatán por un monto de \$ 1,300,000 mxn. (sic)
 4. Construcción de 2,000 m2 de guarniciones y banquetas en la localidad y municipio de Seyé, Yucatán por un monto de \$ 1,920,000 mxn. (sic)
 5. Construcción de 20 cuartos dormitorios en la localidad y municipio de Seyé, Yucatán con monto de \$ 2,200,00 mxn. (sic)
 6. Construcción de 840 m2 de techos firmes, no lámina de cartón ni material de desecho, en la localidad y municipio de Seyé, Yucatán con un monto de \$1,883,280 mxn. (sic)
 7. Construcción de 3 áreas de impartición de educación física en los barrios de San José, ex estación de trenes y en la calle 30 por 31 y 33 en la localidad de Seyé, Yucatán por un monto de \$ 4,800,000 mxn. (sic)
 8. Construcción de cancha de usos múltiples en la localidad y municipio de Seyé, Yucatán por un monto de \$ 2,600,000 mxn. (sic)
 9. Construcción de 20 cuartos de baño en la localidad y municipio de Seyé, Yucatán por un monto de \$ 1,700,000 mx. (sic)
 10. Construcción de 6000 m2 de piso para vivienda en la localidad y municipio de Seyé, Yucatán
- 2) Los trabajos cuyo objeto son conservar, modificar, instalar, adecuar, ampliar o restaurar la red de agua potable, alcantarillado, alumbrado público o similares.
1. Ampliación de 1,500 m2 de red eléctrica de media y baja tensión de varias calles en la localidad y municipio de Seyé, Yucatán por un monto de \$2,600,000 mxn. (sic)
 2. Ampliación de 2,000 m2 de sistema de red de agua potable en la localidad y municipio de Seyé, Yucatán por un monto de \$2,400,000 mx. (sic)”

El Consejo General del IEPAC determino que el Catálogo se publicase en los Estrados del Instituto, así como en el portal institucional del 14 al 23 de enero, así como en una publicación el periódico de mayor circulación de Yucatán (IEPAC. 2022a: 14), Cabe mencionar que para publicación en el portal institucional, el Consejo General dispuso que permaneciese durante todo el año 2022 (IEPAC. 2022a: 14). Por lo tanto, la fecha límite para que la ciudadanía solicitase la celebración de un plebiscito sobre actos y políticas gubernamentales municipales fue el día 21 de febrero de 2022.

El 11 de febrero de 2022, un ciudadano del municipio de Seyé manifestó su intención de que se realizará un plebiscito en ese municipio, por lo que solicitó al Consejero Presidente del IEPAC un aumento del plazo para poder recaudar las firmas de apoyo ciudadano, debido a que “el término de conclusión es un factor que no le permitiría recaudar la totalidad de las firmas que pudiese necesitarse, pidiendo que se le informará el número de firmas necesarias para hacer la solicitud de plebiscito para el municipio de Seyé (IEPAC. 2022c: 6-7). Hay que destacar que el ciudadano logró reunir las firmas necesarias para solicitar el plebiscito, por lo que presentó la petición el día 2 de febrero de 2012.

Ahora bien, ese mismo día 21 de febrero, en el que concluía el plazo para solicitar un plebiscito, se llevó a cabo la sesión extraordinaria del Consejo General, en donde se aprobó con una mayoría de cuatro votos, el Acuerdo C.G.-013/2022, en donde se señaló que no era procedente la solicitud del ciudadano respecto a la ampliación de plazo (sic) para recabar firmas de apoyo ciudadano para llevar a cabo un plebiscito en el municipio de Seyé, Yucatán (IEPAC. 2022c: 9). Los argumentos para declarar no procedente a la solicitud que constan en el acuerdo fueron que no se advirtieron en el escrito de solicitud “elementos objetivos, ni situaciones extraordinarias o fortuitas que pudieran impulsar a considerar sobre la posibilidad de la aplicación de la convencionalidad es de concluir, que no resulta viable lo solicitado,” (IEPAC. 2022c: 9). Hay que destacar que los argumentos de quienes votaron en contra de esta respuesta se centraron en que se omitió tener una actitud garantista, en virtud de que se estaba dando respuesta al escrito del ciudadano el día en que fenecía el plazo para que la ciudadanía solicitara la celebración de un plebiscito sobre actos y políticas municipales, los plazos de respuesta deben ser a favor de otorgar la mayor protección de los derechos a la ciudadanía (IEPAC. 2002d: 4-9).

Como se puede apreciar, la oposición al sentido de la respuesta al escrito del ciudadano que se aprobó en el Consejo General por mayoría de cuatro votos, se debió a que ésta fue dada a conocer en el último día del plazo. Esta acción no trajo consecuencias en contra de los derechos políticos del ciudadano, ya que él logró obtener el apoyo necesario para presentar su solicitud antes de que feneciese dicho término. Si el ciudadano, de manera impávida, hubiese esperado la respuesta, otra historia se estuviese narrando.

La Dirección Ejecutiva de Organización Electoral y Participación Ciudadana (DEOEPC), se avocó a verificar si la petición del plebiscito reunía los requisitos establecidos en la LPC. La DEOEPC se percató que en escrito de solicitud, se pedía someter a plebiscito la “acción del H.

Ayuntamiento de Seyé por el destino del presupuesto total para obra pública del municipio” (CPPC, 2022a: 5). Debido a que en el texto de los motivos de la solicitud se enumeraban diversas obras por las cuales las y los solicitantes expresaban su inconformidad, por lo que existía la duda razonable de que si se estaban oponiendo al presupuesto del Ayuntamiento de Seyé, o a las obras que dicha autoridad municipal pretendía financiar con los recursos del presupuesto. Ante esto, el 23 de febrero de 2022, la CPPC celebró una reunión de trabajo en donde consideraron necesario “contar con elementos claros que permitan tener certeza de la intención y voluntad de las y los ciudadanos promoventes, a fin de estudiar a fondo la solicitud así como los motivos que la sostienen, por lo que se determinó prevenir al representante común a fin de que pueda precisar en términos claros el acto o acción que desea someter a plebiscito, así como los motivos por los que considera debe ser sometido a consulta” (CPPC, 2022a: 6).

El 25 de febrero de 2022, las y los solicitantes dieron repuesta al oficio de prevención, precisando que la petición para la celebración del plebiscito era “por la acción que se tuvo en la designación de los recursos municipales para realización de obras” (CPPC, 2022a: 7), y expusieron los siguientes motivos (CPPC, 2022a: 7-8): a) no formaron parte activa la ciudadanía como destinatarios de las mismas; b) la sociedad no tuvo intervención directa en la toma de decisiones sobre las obras y acciones presentadas al IEPAC; c) el acto podría causar un perjuicio de manera permanente, general e importante, para los habitantes del municipio, ya que la aplicación de los recursos económicos mal distribuidos y dirigidos causaría un perjuicio permanente e importante al quitar la oportunidad de realizar obras o acciones necesarias que no contemplaron las autoridades municipales; y d) el Ayuntamiento de Seyé no garantizó el acceso a la documentación que sustente las políticas públicas y actos gubernamentales presentados ante el IEPAC.

Después del análisis de la respuesta a la prevención, el 27 de febrero de 2022, se celebró la sesión extraordinaria urgente a distancia de la CPPC, en donde con dos votos a favor y uno en contra, se aprobó el Dictamen C.P.P.C. 019/2022 (CPPC, 2022b: 5). Los argumentos señalados en el dictamen para considerar la procedencia de la solicitud de plebiscito en el municipio de Seyé, fueron los siguientes (CPPC, 2022a: 13-18):

- a) Si bien en la solicitud no se señalaba directamente que las obras a que se le designaron recursos municipales para su realización, eran las contenidas en el Catálogo, se señalaba que dicha acción quitaría la oportunidad de realizar otras obras que no estaban en el Catálogo, por lo que las obras en cuestión eran aquellas que estaban comprendidas en el Catálogo.

- b) Existía la disyuntiva de que si la ciudadanía de Seyé podría estar de acuerdo sobre la designación de los recursos municipales para las obras señaladas en el Catálogo o para acciones prioritarias que no se encontraban en dicho Catálogo.
- c) El asunto que se pretendía someter a consulta era trascendental para la población de Seyé, debido a que los efectos jurídicos de este acto conllevarían a redefinir el destino de los recursos presupuestarios, lo que traería consecuencias económicas, políticas y sociales que incidirían en el desarrollo municipal; podría traer un beneficio o un perjuicio en la calidad de vida de la población, además de que condicionaría su sustentabilidad en el municipio.
- d) La acción no se relacionaba con la modificación del presupuesto del municipio de Seyé, ya que la asignación de recursos no implicaba que forzosamente la autoridad responsable ejecutara la obra, ya que podría desistirse de llevarla a cabo cuando considerara que no hubiese una opción sustentable con base en las condiciones de precio, calidad, financiamiento, oportunidad, eficacia y solvencia económica, buscando el máximo beneficio colectivo.

En cuanto a los argumentos en contra, se basaron en que el acto a someter era el presupuesto aprobado por el Ayuntamiento de Seyé, el cual ya era un acto consumado, cuyo destino estaba determinado previamente por el Plan Municipal de Desarrollo, por lo que el plebiscito no era el mecanismo apto para el asunto mencionado en la solicitud (CPPC, 2022b: 3-4).

El 3 de marzo de 2022 se llevó a cabo la sesión extraordinaria a distancia del Consejo General del IEPAC, en donde se trató, entre otros asuntos, la “aprobación, en su caso, del Proyecto de Acuerdo que aprueba el Dictamen C.P.P.C.019/2022 de la Comisión Permanente de Participación Ciudadana de este organismo electoral” (IEPAC, 2022d: 3). En el primer punto del proyecto de acuerdo se determinaba lo siguiente:

“PRIMERO. Se aprueba el Dictamen C.P.P.C 019/2022 de la Comisión Permanente de Participación Ciudadana, formando parte integral del mismo respecto de la solicitud de Plebiscito realizada a este Instituto por el ciudadano..., en su calidad de representante común, respecto de la obra identificada como: “la acción que se tuvo en la designación de los recursos municipales para realización de obras”, que realiza el H. Ayuntamiento de Seyé, Yucatán.” (IEPAC, 2022d: 5). Cabe mencionar que era la primera vez que se sometía a votación un dictamen en el Consejo General.

El desarrollo de este punto del orden del día la sesión fue muy álgido, en donde intervinieron las y los integrantes del Consejo General, como las representaciones de los partidos políticos. El resultado de la votación fue el de tres votos a favor del proyecto de acuerdo y cuatro en contra, por

lo que rechazaban la solicitud del plebiscito por mayoría de votos. A continuación se mencionan los argumentos a favor del proyecto de acuerdo que se expresaron en dicha sesión del Consejo General (IEPAC, 2022: 6-41).

- a) No se debe confundir el presupuesto de egresos con el destino de recursos en obras públicas, ya que esto último puede cambiar, más no el monto asignado a ellas.
- b) En la solicitud se señalaba como motivación de la acción a someter el plebiscito el que la mala aplicación de los recursos afectaría a la ciudadanía ya que quitaría la oportunidad de realizar otras acciones necesarias en la comunidad que no fueron contempladas en el catálogo de obras y acciones del municipio de Seyé.
- c) Al contener en el Catálogo el listado de obras que la autoridad responsable pretende realizar y que pueden ser objeto de plebiscito, se debe entender que dichas obras pueden ejecutarse o no, independientemente de que ya se haya asignado los recursos presupuestarios.
- d) La solicitud se hizo porque existía la duda sobre el beneficio o perjuicio a la población del municipio de Seyé, el que la autoridad responsable haya destinado los recursos para que se lleguen a ejecutar las obras señaladas en el Catálogo.
- e) No se estaba sometiendo a consulta la construcción del presupuesto, sino la asignación de los recursos para la ejecución de las obras que se encuentran en el Catálogo.
- f) Se debe promover, fomentar la participación ciudadana maximizando este derecho político-electoral, en virtud de que la LPC ha sido rebasada por las necesidades que existen y que son distintas al contexto en que fue promulgada la ley.

En cuanto a los argumentos en que se basó la votación en contra del proyecto de acuerdo, éstos fueron los siguientes (IEPAC, 2022: 6-41):

- a) El asunto a someter a plebiscito era sobre el presupuesto que no puede someterse a consulta, en virtud de que existe una planeación previa para elaborarlo.
- b) Al someter a plebiscito el presupuesto de un Ayuntamiento, se viola la soberanía municipal de la planeación previamente realizada, ya que el presupuesto fue aprobado por el Cabildo.
- c) El presupuesto participativo, que es el MPC que le corresponde, no existe en la LPC de Yucatán.

El representante común de las y los solicitantes del plebiscito interpuso el recurso de apelación contra la resolución del Consejo General del IEPAC ante el TEEY, de conformidad con

los artículos 14, 74 y 76 de la LPC. El 9 de mayo de 2022, mediante la sentencia RA-001/2022 y Acumulado, sobreseyó el recurso de apelación, en virtud de lo siguiente (TEEY, 2022: 34-42):

- a) En el escrito de demanda, la parte actora manifestó que no estaban en contra de lo presupuestado, sino que, no estaban conforme en los costos que se manifiestan en el Catálogo, por lo que el TEEY interpretó que la parte demandante se refería al dinero designado para cada obra pública y, por lo tanto, era evidente que se refería al presupuesto asignado al municipio de Seyé, Yucatán, y que su pretensión era someter el presupuesto a plebiscito, el cual es un asunto que no puede ser sometido a consulta.
- b) Tanto en el escrito de solicitud de plebiscito y la respuesta de la prevención solicitada por el IEPAC, la parte recurrente hizo diversas expresiones general y vagas.
- c) La parte actora no expresó de manera clara y precisa con relación a la asignación de presupuesto a obra pública relacionada en el "Catálogo de obra 2022", el impacto trascendental de la asignación de recursos en la comunidad de Seyé, así como que no hizo manifestaciones claras sobre el sentido en que las obras enlistadas en el Catálogo mencionado son contrario al Plan de Desarrollo Municipal.

Esta sentencia no fue impugnada por el representante común de las y los solicitantes del plebiscito, por lo que llegó a su fin el intento de que se celebrase una consulta plebiscitaria en el municipio de Seyé, Yucatán.

Conclusiones

Los MPC son instrumentos que fomentan la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos de su comunidad. Son el complemento para maximizar a la democracia, permitiendo que coexistan tanto a la democracia representativa, como la democracia directa. En Yucatán existen tres MPC regulados por la LPC, que son los siguientes: plebiscito, referéndum e iniciativa popular. El plebiscito es el MPC que más se ha solicitado en Yucatán. Previo al Caso Seyé, el IEPAC había recibido siete solicitudes, de las cuales únicamente dos habían sido rechazadas.

Al analizar el marco jurídico vigente con relación al Caso Seyé, se observa que la solicitud del 11 de febrero de 2022 fue presentada por el ciudadano en tiempo, ya que aún no finalizaba el plazo para hacer una solicitud de plebiscito, el cual concluía el 21 de ese mes. La solicitud consistía en pedir la ampliación del plazo para presentar una petición de consulta plebiscitaria, debido a la

incertidumbre que existía de que el solicitante no pudiese recabar el apoyo necesario para presentar la solicitud, al contar con menos de 11 días. Si bien es cierto que al final logró recabar el apoyo necesario, la Ley no regula aquellos casos en que se solicite una prórroga a los plazos legales para los procedimientos de MPC, lo que dio origen a las diversas posturas que se expresaron en la sesión extraordinaria del Consejo General del IEPAC, del día 21 de febrero de 2022.

Otro aspecto a destacar es que el IEPAC sesionó el día en que terminaba el plazo para que la ciudadanía solicitase un procedimiento de consulta plebiscitaria. Hay que destacar el enorme esfuerzo del ciudadano solicitante en recolectar el apoyo de sus conciudadanas y conciudadanos para entregar la solicitud definitiva en la fecha límite, gracias a que el IEPAC le proporcionó el número mínimo de ciudadanas y ciudadano inscritos en el LNE de su municipio. Aun así, el que el Instituto haya sesionado el 21 de febrero de 2022 la solicitud de prórroga del plazo para hacer una petición de plebiscito, connota una falta de empatía y de garantía de los derechos del solicitante, ya que si éste hubiese aguardado la respuesta de su solicitud, hubiera quedado en estado de indefensión al habersele negado y ya no contar con el tiempo suficiente para recabar el apoyo.

En cuanto al estudio de fondo de la solicitud, el haberse solicitado poner a consulta de la ciudadanía de Seyé el destino de los recursos del presupuesto municipal a las obras señaladas en el Catálogo, implicó que la CPPC hiciera un ejercicio interpretativo de dicha solicitud cuando recibió la respuesta de la prevención de la solicitud del día 21 de febrero de 2022. Este estudio fue realizado bajo el principio pro persona e infirió que las y los solicitantes, a través de su representante común, pretendían poner a consulta la totalidad de las obras comprendidas en el Catálogo del municipio de Seyé, en virtud de que las obras pueden llegar a ejecutarse o no, dependiendo si la autoridad municipal se desiste de ella, como sucedió en el caso de Telchac Pueblo, o que lo decida la ciudadanía, como se observó en los casos Acanceh, San Felipe y Chapab, por lo que el destino de los recursos no necesariamente tienen que destinarse a la ejecución de las obras contenidas en el Catálogo. Las consejeras y los consejeros electorales que votaron en contra de la admisión de la solicitud de plebiscito infirieron que lo que se pretendía someter a plebiscito era el presupuesto. Esta división de opiniones que generó la solicitud de plebiscito del caso Seyé, conlleva a poner en la mesa legislativa, la reforma a la LPC para que se especifique claramente si el destino de los recursos presupuestales hacia obras públicas municipales es objeto de plebiscito, además de que se generó la necesidad de incorporar al catálogo de MPC que están regulados en la CPEY la figura

del presupuesto participativo, ya que se pudo observar la inquietud ciudadana de cuidar los recursos municipales que se asignaron en el presupuesto de su comunidad.

Otro aspecto fundamental es que se debe trabajar en programas de educación cívica enfocadas a la participación ciudadana mediante los instrumentos de democracia directa dirigida a la ciudadanía. El IEPAC ha logrado que los 106 ayuntamientos envíen en tiempo y forma su lista preliminar para la elaboración del Catálogo, pero de nada sirve este conocimiento anticipado de los actos, políticas y obras públicas trascendentales si la misma ciudadanía desconoce el funcionamiento de los MPC y qué instrumentos son competentes para los temas que la misma ciudadanía pretenda que se sometan a consulta.

Se puede concluir que existen temas que la ciudadanía considera trascendentales y que desea participar en la toma de decisiones públicas de las mismas que con la regulación vigente en materia de participación ciudadana en Yucatán hace que se dificulte cualquier ejercicio ciudadano sobre el tema en cuestión que, en el caso de Seyé, fue el relacionado con el destino de los recursos presupuestarios. La LPC debe reformarse, incluso debe expedirse el reglamento de dicha ley para facilitar su aplicación por parte de la autoridad administrativa electoral, además de que se debe incorporar MPC que propicien una participación efectiva de la ciudadanía y que no la aleje de ella al verse frustrada de que su solicitud se desechó por no ser materia del mecanismo que pretendió activar. De igual manera, debe existir un título o capítulo dentro de la LPC que se dedique a la formación ciudadana y a la educación cívica para fomentar la participación en la democracia directa.

Bibliografía

Bobbio, Norberto. 1986. El futuro de la democracia. México. Fondo de Cultura Económica.

Comisión Permanente de Participación Ciudadana del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán. 2022a. Dictamen C.P.P.C. 019/2022. En prensa.

Garza García, Juan Antonio. 2015. “Democracia semidirecta y formación de ciudadanía: el caso del Distrito Federal”. Justicia Electoral. Cuarta Época, Vol. 1, Núm. 16. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 15-51.

-----, 2022b. Acta de la Sesión Extraordinaria Urgente a Distancia de la Comisión Permanente de Participación Ciudadana del Consejo General de Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán, de fecha 27 de febrero de 2022. Recuperado el 11 de agosto de 2022

de <https://www.iepac.mx/public/consejo-general/comisiones/actas/CPPC/2022/acta-cppc-270222.pdf>.

Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán. 2022a. Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán, por el cual se emite y se ordena publicar el Catálogo de Políticas Públicas y Actos Gubernamentales Trascendentales correspondientes al año dos mil veintidós. Recuperado el día 12 de agosto de 2022 de <https://www.iepac.mx/public/documentos-del-consejo-general/acuerdos/iepac/2022/ACUERDO-C.G.008-2022.pdf>

----- . 2022b. Catálogo de Políticas Públicas y Actos Gubernamentales Trascendentales 2022. Mérida: Instituto Electoral y de Participacion Ciudadana.

----- . 2022c. Acta de la Sesión Extraordinaria a Distancia celebrada por el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán, de fecha Veintiuno de Febrero año Dos Mil Veintidós. En prensa.

----- . 2022d. Acta de la Sesión Extraordinaria a Distancia celebrada por el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán, de fecha Tres de Marzo del año Dos Mil Veintidós. En prensa.

Kornblith, Miriam. 2008. Democracia directa y revocación de mandato en Venezuela. En Alicia Lisindi, Yanina Welp y Daniel Zovatto (Coords.). Democracia directa en Latinoamérica. Buenos Aires: Prometeo, pp. 117-130.

Mariñez Navarro, Freddy. 2021. Prólogo. En Moisés Pérez Vega (Coord.), Mecanismos de participación ciudadana en México: problemas, avances y aprendizajes. Monterrey: Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, pp. 17-29.

Merino, Mauricio. 2016. La participación ciudadana en la democracia. México: Instituto Nacional Electoral.

Sahuí, Alejandro. 2018. Igualdad y calidad de la democracia. México: Fontamara.

Sánchez Morales, Jorga. 2022. Democracia directa y derechos de los particulares. Improcedencia del plebiscito. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Trejo Pérez, María del Mar. 2021. Los mecanismos de participación ciudadana: experiencia en la regulación, organización y desarrollo en Yucatán. En Moisés Pérez Vega (Coord.), Mecanismos de participación ciudadana en México: problemas, avances y aprendizajes. Monterrey: Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, pp. 227-259.

Zovatto, Daniel. 2019. Las instituciones de la democracia directa. En Dieter Nohlen, Leonardo Valdés y Daniel Zovatto (Comp.) Derecho electoral latinoamericano. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 170-215.

Legislación

Constitución Política del Estado de Yucatán. 2022. Mérida. Recuperado el día 10 de agosto de 2020 de <http://187.157.158.150:3001/documentos/constitucion.pdf>

Ley de Participación Ciudadana que regula el Plebiscito, Referéndum y la Iniciativa Popular en el Estado de Yucatán. 2016. Mérida. Recuperado el día 10 de agosto de 2022 de <http://187.157.158.150:3001/legislacion/leyes/bf8d7d232d12d7c0d57cdec9268b77d6.pdf>

Sentencia

Tribunal Electoral del Estado de Yucatán. 2022. Sentencia RA-001/2022 y Acumulado. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán. Recuperado el día 12 de agosto de 2022 de <http://www.teey.org.mx/img/pdf/sentencias/RA0012022VE-5kywibwir7.pdf>