

El referéndum en Yucatán: necesidad de una regulación para incentivar la participación ciudadana

The referendum in Yucatán: need for regulation to encourage citizen participation

Mtro. Roberto Ramírez Venegas¹

En Yucatán existen tres mecanismos de participación ciudadana (MPC): la iniciativa popular, el plebiscito y el referéndum. Este último mecanismo consiste en someter a consulta de la ciudadanía las minutas de las leyes aprobadas por el Congreso del Estado o las normas reglamentarias municipales que han acordado los Ayuntamientos en sesión de cabildo. El 14 de julio de 2022, la Oficialía de Partes del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán (IEPAC) recibió una solicitud para realizar un referéndum antes de que se apruebe la modificación o creación de una nueva Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de Yucatán, de sus Municipios y de los Organismos Públicos Descentralizados de Carácter Estatal. Esta solicitud, que se salió de lo previsto en la Ley de Participación Ciudadana que regula el Plebiscito, Referéndum y la Iniciativa Popular en el Estado de Yucatán (LPC), trajo como consecuencia que el IEPAC implementara una serie de medidas para garantizar el derecho político-electoral de las personas solicitantes, mismas que orillaron a replantear el procedimiento para la solicitud de la celebración de una consulta sobre referéndum en Yucatán, primero a través del ejercicio de la facultad reglamentaria del Instituto; y, posteriormente en la presentación de una iniciativa de Ley por parte del IEPAC.

Palabras claves

Congreso del Estado, Etapa Preliminar, Etapa Previa, Minuta de Ley, Proceso Legislativo, Referéndum, Remoción.

¹ Docente del Centro de Estudios Superiores CTM “Justo Sierra O’Really” y Ex Coordinador de Consejería del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán.

Marco Teórico

Una de las vertientes de la democracia moderna es la denominada “democracia directa”, en donde la ciudadanía toma las decisiones que inciden en su entorno sin necesidad de alguna persona intermediaria. En la democracia directa, es la misma ciudadanía quien se involucra activamente en el espacio público. Como lo menciona Vargas Cuéllar (2014, 34), la democracia directa es un continuo actuar para que la ciudadanía sea consultada, involucrarse en la toma de decisiones y, sobre todo, informarse previamente.

Para ejercer la democracia directa, la ciudadanía cuenta con instrumentos regulados por la ley respectiva, que son los mecanismos de participación ciudadana (MPC). Hay que mencionar que el Estado tiene la obligación de crear sistemas normativos adecuados para los procedimientos de participación y crear las instituciones necesarias (Rosillo Martínez y Luévano Bustamante, 2014: 6). En este orden de ideas, Garza García (2015: 46-47) afirma que los MPC permiten la vinculación de la ciudadanía con las personas gobernantes y sus representantes, ya que propicia la participación directa en los procesos de diseño, formulación e implementación de políticas y programas, así como su evaluación y seguimiento. Como se puede observar, los MPC son medios institucionales que encauzan la participación de la ciudadanía, mismos que deben tener un sustento legal para su existencia.

Bajo esta tesitura, O’Donell y Eberhardt (2017) indican que el futuro de los MPC depende de una ciudadanía contenciosa y alerta, pero también de una voluntad política de todos los poderes del Estado. Esto significa que el Estado debe crear y promover las condiciones necesarias para que los MPC sean utilizados por la ciudadanía. También es importante destacar que, en la implementación de los MPC, “no deben tener connotaciones ajenas a la atención de los asuntos que sean de relevancia fundamental para la defensa de los derechos colectivos de determinadas comunidades” (Sánchez Morales, 2022: 57). Si bien es cierto que los MPC empoderan a la ciudadanía, también existe un riesgo de que sean utilizados para asuntos de determinados grupos políticos que pretendan usar la voluntad ciudadana como instrumentos de propaganda política.

Ahora bien, con relación al referéndum, Rivero (2003) citado por López (2021:71) define al referéndum como “un instrumento para la participación ciudadana a través del cual, mediante el voto mayoritario de los electores, aprueba o rechaza disposiciones

jurídicas de notoria trascendencia”. Como se puede observar en la definición, el referéndum es un mecanismo de consulta ciudadana que, según Chávez Alor y Preisser Rentería (2017: 144), su ejercicio implica la intervención de la ciudadanía en el proceso legislativo. En este sentido, la ciudadanía no es una parte activa en el proceso de creación de una norma jurídica, pero tiene la obligación de acatarla y cumplirla. Al ser el referéndum un MPC en donde existe una consulta dirigida a la ciudadanía para que manifieste si aprueba o rechaza una norma jurídica, este instrumento de democracia directa otorga a la ciudadanía el poder de decidir si está de acuerdo con una ley o no; en caso afirmativo, la norma jurídica queda firme y, si es rechazada, deja de existir.

Por último, Welp (2022: 39) señala que existen elementos que definen el proceso de activación de un referéndum, los cuales tienen una influencia considerable tanto en las posibilidades efectivas de activación como en las funciones que puedan cumplir estos mecanismos como son; elevados números de firmas, plazos muy cortos para reunirlos y los requisitos complejos para presentar una solicitud. Estos obstáculos pueden convertirse en un cuello de botella que impidan el desarrollo del proceso de consulta. Además, hay que agregar el desconocimiento, por parte de la ciudadanía, del procedimiento para solicitar un referéndum. Como señalan Chávez Alor y Preisser Rentería (2017: 155), los institutos electorales estatales desempeñan un papel fundamental en la implementación de los MPC, ya que ellos son quienes califican si las solicitudes cumplen con los requisitos legales, además de que expiden las convocatorias, organizan los procesos y validan los resultados de los ejercicios de democracia directa.

Marco Jurídico del Referéndum en Yucatán

La Constitución Política del Estado de Yucatán (CPEY), en el artículo 11 Bis, Base B, señala que en el referéndum se garantiza la participación ciudadana para recabar su opinión sobre el contenido total o parcial de las reformas a la CPEY, así como de la creación, derogación o reformas a las leyes o decretos, que acuerde el Poder Legislativo; y, de los Ayuntamientos, cuando se trate del Bando de Policía y Gobierno, y los reglamentos municipales. En ese mismo sentido dispone el artículo 47 de la LPC. Para efectos del presente estudio, se analizará el referéndum sobre las leyes y decretos.

Ahora bien, el artículo 48 de la LPC establece que no son materia de referéndum las siguientes disposiciones legales:

- Las de carácter tributario, fiscal y financiero.
- Las referentes a la organización y funcionamiento de los Poderes del Estado u organismos autónomos.
- Las reservadas de la Federación.
- Las adecuaciones a la CPEY, provenientes de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y las leyes federales.

Según el artículo 49, fracción I de la LPC, la ciudadanía tiene derecho de pedir la realización de un referéndum, siempre y cuando tenga el respaldo mínimo del 2% de las personas ciudadanas inscritas en la Lista Nominal de Electores a nivel estatal (artículo 50, primer párrafo de la LPC).

Con relación a los requisitos que debe cumplir la solicitud presentada por la ciudadanía, el artículo 51 de la LPC establece los siguientes:

- La disposición total o parcial que se pide someter a consulta.
- Los motivos que la sustentan.
- Mención de la autoridad que emite la ley.
- Copia de la credencial para votar con fotografía de las personas solicitantes.
- Relación del nombre de las personas peticionarias, domicilio, Municipio, clave de elector, folio de la Credencial de Elector y Sección Electoral, y firmas.
- Señalar el nombre del representante común. Si no se señala, se entenderá que lo es quien encabece la relación.
- Domicilio para oír notificaciones. En caso de no señalar, toda notificación se hace en los estrados del IEPAC.

Con relación al procedimiento del referéndum, el artículo 52 de la LPC considera las siguientes etapas: a) preliminar; b) previa; c) de preparación; d) jornada de consulta; y, e) resultados, declaración de validez y efectos. En el presente trabajo, sólo se detallarán las dos primeras etapas.

De conformidad con los artículos 53 y 55 de la LPC, la etapa preliminar se desarrolla de la siguiente manera:

- El Congreso del Estado, con el objeto de promover y garantizar la participación informada de la ciudadanía, dentro de los 5 días hábiles posteriores a su expedición, remitirá al IEPAC la minuta de ley o decreto.
- El IEPAC, durante los 10 días naturales siguientes, publicará en un periódico de mayor circulación en el Estado, en los estrados del Instituto; o bien, en cualquier otro medio que sea dispuesto.

Más adelante se comentará sobre lo que se entiende como minuta de ley o decreto.

Con relación a la etapa previa, los artículos 31 y 54 de la LPC, disponen el siguiente procedimiento:

- Recibida la petición, el IEPAC contará con 10 días naturales para verificar el cumplimiento de los requisitos.
- Si el Instituto observare el incumplimiento de alguno, requerirá al representante común, para que dentro del término de tres días naturales, los subsane.
- Si no se subsanan los errores, la petición será desechada, notificada a los promoventes y, a la autoridad emisora.

En este orden de ideas, hay que remitirse de nueva cuenta a la CPEY para determinar en qué momento el Congreso del Estado emite la minuta de Ley. El primer párrafo del artículo 38 de la CPEY establece que los proyectos de Ley o Decreto votados por el Congreso, se remitirán al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones qué hacer, los publicará inmediatamente, excepto los que tuvieren el carácter *ad referendum*. Complementando lo anterior con lo señalado en los artículos 117 y 118 del Reglamento de la Ley de Gobierno del Poder Legislativo del Estado de Yucatán (RLGPLEY), las minutas aprobadas contienen las resoluciones del Congreso y serán de Ley, de Decreto, o de Acuerdo y, una vez aprobado el dictamen de una Ley, Decreto o Acuerdo, se redactará la minuta respectiva y se enviará para su publicación, en su caso. De lo anteriormente expuesto, se puede observar que la minuta de Ley es generada por el Congreso del Estado cuando es aprobado un proyecto en el Pleno del Poder Legislativo y es previo a la publicación que debe hacer el Poder Ejecutivo del Estado.

Solicitud de referéndum a la Ley del ISSTEY del 14 de julio de 2022

Previo al relato del caso sobre la solicitud de referéndum a la Ley del ISSTEY, hay que señalar que desde la entrada en vigor de la LPC el IEPAC nunca había recibido algún requerimiento para organizar una consulta de este MPC. De igual manera, en el Instituto Electoral seguían aplicándose las medidas preventivas de sana distancia derivadas de la contingencia sanitaria ocasionada por el COVID-19.

El 14 de julio de 2022, la Oficialía de Partes del IEPAC recibió una solicitud para realizar un referéndum antes de que se apruebe la modificación o creación de una nueva Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de Yucatán, de sus Municipios y de los Organismos Públicos Descentralizados de Carácter Estatal. Este documento fue turnado a la Comisión Permanente de Participación Ciudadana (CPPC), a fin de que dictaminara si era viable o no dicha petición. Ahora bien, esta solicitud no cumplía con los requisitos señalados en el artículo 51 de la LPC y el IEPAC no tenía conocimiento de que el Congreso del Estado hubiese remitido la minuta de dicho proyecto jurídico, únicamente lo que era de conocimiento público de que se iba a discutir el dictamen respectivo. Lo pragmático era que la Comisión dictaminara desechar la solicitud, pero en aras de una protección del derecho político a la participación ciudadana determinó realizar diversos actos para dotar de certeza el resultado de su dictamen (IEPAC, 2022a: 1).

Al día siguiente, se celebró la sesión extraordinaria de carácter urgente a distancia de la CPPC, en donde acordó sugerir a la Presidencia del Consejo General que, mediante oficio, solicitar al Congreso del Estado, que informara si contaban con la minuta de la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de Yucatán, de sus Municipios y de los Organismos Públicos Descentralizados de Carácter Estatal. Esta solicitud fue hecha mediante el oficio No. C.G.-PRESIDENCIA/192/2022. Ese mismo día, el IEPAC recibió el oficio No. LXIII-SG-989/2022, en donde el Poder Legislativo del Estado de Yucatán, informó que no se había generado ni se contaba con minuta alguna respecto a la Ley solicitada (IEPAC, 2022a: 2) . Con esta respuesta, el Instituto ya contaba con la certeza de que no se contaba con la materia objeto del referéndum.

De manera simultánea, ese mismo día, a través del oficio No. DEOEPC/010/2022, el IEPAC previno al representante común de las y los solicitantes del proceso de

referéndum que, dentro de un término de tres días naturales siguientes al recibo de dicho oficio, subsanasen los requisitos señalados en los incisos a) y b) de la fracción IV del artículo 20 y fracción IV del artículo 51 de la LPC, indicando que la solicitud debía contar con un apoyo mínimo de 33,121 ciudadanas y ciudadanos inscritos en la Lista Nominal de Electores del Estado (IEPAC, 2022a: 2). Con ello, el IEPAC buscó que el colectivo ciudadano cumpliera con los requisitos establecidos en la LPC.

El 16 de julio de 2022, derivado de la respuesta del Congreso del Estado de Yucatán, mediante oficio No. C.P.P.C/033/2022 el IEPAC solicitó al representante común de las y los solicitantes del proceso de referéndum que, dentro de un término de 24 horas siguientes al recibo de dicho oficio, precisasen el nombre del ordenamiento, ley, reglamento, disposición o instrumento legal que desea sea sometido a referéndum. Al día siguiente, las y los solicitantes, mediante oficio sin número, precisan que su intención es someter toda la Iniciativa de la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán. Asimismo, solicitaron al IEPAC que dictase medidas de suspensión provisional y definitiva contra los actos del Poder Legislativo antes de que se aprobara la Iniciativa y se publicara en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán (IEPAC, 2022a: 3).

Con estos elementos, el 18 de julio de 2022, en sesión extraordinaria con carácter de urgente, la CPPC acordó remitir un informe al Consejo General. Asimismo, y como consecuencia de la precisión hecha por las y los solicitantes, acordó sugerir a la Presidencia del Consejo General que, mediante oficio, solicitara al Congreso del Estado que informase si contaban con la minuta de la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán, la cual se realizó a través del oficio No. C.G.-PRESIDENCIA/194/2022. Cabe mencionar que en el informe elaborado por la CPPC, se relataron las actuaciones que efectuó la Comisión y la sugerencia del oficio dirigido al Congreso, en virtud de la precisión que hizo el representante común de las y los solicitantes. Con relación a la solicitud referente a la suspensión provisional y definitiva de los actos legislativos, la CPPC mencionó que no tiene facultades para resolver dichas peticiones y es el Consejo General que se encuentra facultado para atender a dichas solicitudes. El 19 de julio de 2022, el Congreso del Estado, mediante oficio No. LXIII-SG-998/2022, respondió a la solicitud del IEPAC, señalando que no se había generado ni se contaba con minuta alguna respecto a la Ley solicitada, remitiendo copia certificada de la iniciativa en cuestión (IEPAC, 2022a: 3).

El 20 de julio de 2022, se celebró la Sesión Extraordinaria a Distancia del Consejo General, en donde se aprobó el Acuerdo No. C.G.-027/2022 por el que resuelve las solicitudes planteadas por los ciudadanos solicitantes de un mecanismo de participación ciudadana. En el primer punto de ese acuerdo, se estableció el desechamiento de la petición de referéndum, en virtud de que, con base en la normatividad vigente aplicable, se debe someter a referéndum la minuta de la ley y no una iniciativa. Asimismo, el acuerdo señaló que “se dejan a salvo los derechos de los solicitantes” (IEPAC, 2022a: 12). Cabe mencionar que este acuerdo fue impugnado ante el Tribunal Electoral del Estado de Yucatán, quien mediante resolución RA-003/2022 de fecha 5 de septiembre de 2022, confirmó lo acordado por el IEPAC (TEEY, 2022a, 22-23). De igual manera, la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Sala Xalapa), ratificó dicha sentencia en su resolución SX-6836/2022, de fecha 26 de septiembre de 2022 (Sala Xalapa, 2022a).

Solicitud de referéndum a la Ley del ISSTEY del 21 de julio de 2022

En un ambiente tenso y exageradamente politizado, el 21 de julio de 2022, el Congreso del Estado de Yucatán aprobó el dictamen de la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán (Ley del ISSTEY). A las 15:00 horas se presentó ante la Oficialía de Partes del IEPAC, una solicitud de la realización de un Referéndum, a efecto de recabar la opinión de la ciudadanía respecto de la Ley del ISSTEY. Sin embargo, ese mismo día se publicó en la edición vespertina del Diario Oficial del Gobierno del Estado, el Decreto 532/2022 por el que se emite la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán. Cabe mencionar que el artículo Primero Transitorio de la Ley establece que dicho decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán, es decir, el día 22 de julio de 2022.

Fue hasta el día siguiente cuando la CPPC recibió dicha solicitud de celebración de un referéndum para que elaborase el dictamen correspondiente. En virtud de que el Instituto se encontraba en periodo vacacional, mediante memorándum C.P.P.C. 039/2022, la Comisión solicitó a la Presidencia del Consejo General la habilitación de días y horas a fin de que la CPPC pudiera celebrar las sesiones y reuniones de trabajo necesarias para el

trámite de la solicitud de referéndum. Ese mismo día, se autorizó la solicitud de la Comisión, en el entendido de que se habilitan las horas y los días para llevar a cabo las diligencias y actividades que resulten necesarias para la organización y desarrollo del mecanismo de participación ciudadana solicitado (CPPC, 2022a, 2-6).

Una vez recibida la autorización, el mismo 22 de julio de 2022, la CPPC celebró una sesión extraordinaria de carácter urgente, en donde se acordó solicitar al Secretario Ejecutivo que informara a la Comisión si había recibido la minuta de decreto de la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán, con el objeto de tener la certeza de que el Congreso del Estado había cumplido con dicha obligación. Dicho acuerdo se ejecutó mediante Memorándum C.P.P.C. 042/2022 de fecha 22 de julio de 2022. El 23 de julio de 2022, a través del Memorándum 045/2022, el Secretario Ejecutivo del IEPAC informó a la CPPC que no se había recibido la minuta de decreto de la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán (CPPC, 2022a, 2-6).

Con esta información y en virtud de que ya había entrado en vigor la Ley, el 25 de julio de 2022, la CPPC celebró la sesión extraordinaria urgente a distancia, en donde se instruyó al Secretario Técnico de la Comisión para que comenzase a elaborar el Proyecto de Dictamen sobre la solicitud de referéndum. El 27 de julio de 2022, se llevó a cabo la sesión extraordinaria con carácter de urgente a distancia de la Comisión Permanente de Participación Ciudadana, en donde por unanimidad de votos se aprobó el Dictamen C.P.P.C 047/2022, en donde señalaba lo siguiente (CPPC, 2022b, 3-4):

“PRIMERO. – Es opinión de esta Comisión Permanente de Participación Ciudadana que el Consejo General del Instituto declare el desechamiento de la solicitud de referéndum de fecha 21 de julio de 2022, en virtud de que el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán, es una autoridad administrativa que no posee la facultad de revertir los efectos de la publicación del Decreto 532/2022 por el que se emite la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán el jueves 21 de julio de 2022.”

“SEGUNDO. – Esta Comisión Permanente de Participación Ciudadana se encuentra impedida para realizar el estudio de fondo sobre la solicitud de referéndum debido a que, ya entró en vigor la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán, por lo que el acto materia del referéndum ha sido ejecutado definitivamente al publicarse en el

Diario Oficial del Gobierno del Estado el mismo jueves 21 de julio de 2022 y entrar en vigor el viernes 22 de julio de 2022, fecha en que esta Comisión recibió la solicitud de referéndum a efecto de recabar la opinión de la ciudadanía respecto de la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán.”

“TERCERO.- Se propone al Consejo General del Instituto exhortar al Congreso del Estado de Yucatán para que cumpla con su obligación de remitir al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán las minutas de ley, ya sean de creación, modificación, derogación o abrogación, en los términos y plazos señalados en Ley de Participación Ciudadana que Regula el Plebiscito, el Referéndum y la Iniciativa Popular en el Estado de Yucatán, tal y como lo dispone el artículo 55 de dicho ordenamiento, esto considerando además que es sujeto obligado y autoridad responsable del cumplimiento de la Ley de Participación Ciudadana que Regula el Plebiscito, el Referéndum y la Iniciativa Popular en el Estado de Yucatán, conforme lo dispuesto por el artículo 9 fracción IV de dicha Ley. Asimismo, la Comisión Permanente de Participación Ciudadana, propone que el exhorto mencionado incluya promover una revisión de la Ley antes citada, para que la ciudadanía tenga mayor acceso a los mecanismos de participación ciudadana.”

“CUARTO. – Esta Comisión recomienda al Consejo General exhortar a las áreas del Instituto que, apenas sea recepcionado algún escrito de la ciudadanía relativo a cualquiera de los mecanismos de participación ciudadana previstos en la Ley de la materia, estos sean remitidos de manera inmediata y sin mayor dilación a las áreas del Instituto que corresponda para su conocimiento y trámite, en su caso, a través de los medios digitales y/o impresos que en ese momento se dispongan para ello.”

El 31 de julio de 2022, se llevó a cabo la sesión extraordinaria urgente a distancia del Consejo General del IEPAC, cuyo cuarto punto del orden del día fue el de “Aprobación, en su caso, del Proyecto de Acuerdo por el que se resuelve respeto a la solicitud planteada por las y los ciudadanos solicitantes de un mecanismo de participación ciudadana”. El debate de este punto del orden del día fue muy álgido, ya que, a excepción de la representación del Partido Acción Nacional (PAN), el resto de las representaciones expresaron su indignación por la rapidez en que se publicó en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán el decreto de la Ley del ISSTEY. En dicho punto del orden día, la representación del Partido de la Revolución Democrática (PRD) propuso que se

reservase la admisión o desechamiento de la solicitud de referéndum, ya que aún estaban pendientes de resolverse los juicios de amparo en los Juzgados de Distrito y las impugnaciones ante el TEEY. Esta propuesta fue aprobada por el Consejo General (IEPAC, 2022b, 44), misma que fue impugnada ante el TEEY, quien a través de la resolución JDC-042/2022 de fecha 5 de septiembre de 2022, resolvió dejar sin efectos la reserva hecha por el IEPAC y le ordenó que, dentro de un plazo de 48 horas a la notificación de la sentencia, debiese dar trámite a la solicitud de referéndum, exhortando al Instituto que tomara acciones garantistas en futuras solicitudes (TEEY, 2022b, 21).

El 7 de septiembre de 2022, se llevó a cabo la sesión extraordinaria urgente a distancia del Consejo General del IEPAC. Después de un acalorado debate, el Consejo General aprobó el Acuerdo Número C.G.-030/2022 en acatamiento a la Sentencia del Tribunal Electoral del Estado de Yucatán, decretada el Cinco de Septiembre de Dos Mil Veintidós relativa al Expediente JDC-042/2022. En dicho acuerdo, el Consejo General del IEPAC desechó la solicitud de referéndum por las siguientes consideraciones (IEPAC, 2022c, 12-22):

- La Ley del ISSTEY que se pretendía someter a referéndum contiene aspectos financieros relativos a las cuotas, aportaciones y patrimonio del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán (ISSTEY), los cuales son consideradas como un ingreso que esperaba recaudar el Gobierno del Estado, con base al artículo 2° de la Ley de Ingresos del Estado de Yucatán para el Ejercicio Fiscal 2022.
- La Ley del ISSTEY regula la estructura orgánica de dicho Instituto, el cual forma parte de la Administración Pública del Gobierno del Estado.

Estos dos motivos de improcedencia encuadran en las fracciones I y II del artículo 48 de la LPC. Este acuerdo fue impugnado ante el TEEY y dicho tribunal, mediante resolución JDC-044/2022, de fecha 22 de noviembre de 2022, en donde confirmó el desechamiento de la solicitud del referéndum en los mismos términos formulados por el IEPAC (TEEY, 2022c).

Lo que siguió fue algo inesperado. El 19 de septiembre de 2022, la representación del partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), presentó ante la Junta Local del Instituto Nacional Electoral (INE) un escrito de denuncia contra las y los

integrantes del Consejo General del IEPAC, supuestamente por haber incurrido en irregularidades en la sustanciación de las solicitudes de referéndum que, a juicio de la persona denunciante, constituían causales de remoción a sus cargos. Posteriormente, el INE recibió otros dos escritos de quejas, uno de ellos firmado por la misma representante del PRD que sugirió la reserva de admisión, señalando que las y los consejeros electorales del IEPAC habían dejado “de desempeñar injustificadamente sus funciones, realizando conductas que atentan en contra de la independencia e imparcialidad de la función electoral subordinándose a los poderes del Estado, aunado a que dejó de velar por las garantías de la ciudadanía al buscar mecanismos para ajustar los plazos de sus actuaciones de manera sincrónica con las actuaciones del Congreso local a fin de restringir, inhibir e imposibilitar el derecho de referéndum que la ciudadanía pretendía ejercitar, denotando además negligencia, ineptitud y descuido en sus funciones” (INE, 2022: 5-6). El 14 de diciembre de 2022, el INE resolvió el Procedimiento de Remoción de Consejeros UT/SCG/PRCE/MORENA/JL/YUC/7/2022 y Acumulados, en donde desechó las quejas, señalando que el IEPAC actuó en tiempo y forma para atender las solicitudes de referéndum, incluso destacó que la misma persona que solicitó la reserva es quien presenta denuncia de remoción (INE, 2022: 15-16).

MORENA interpuso un recurso en contra de la resolución del INE ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Sala Superior), argumentando que “la autoridad responsable no llevó a cabo un estudio preliminar de las circunstancias en que acontecieron los hechos primigeniamente denunciados a partir de las constancias recabadas durante la investigación preliminar, a fin de que su determinación contara con la debida fundamentación y motivación” (Sala Superior, 2022: 8). El 15 de febrero de 2023, la Sala Superior dictó la sentencia SUP-RAP-21/2023, en donde confirmó la resolución del INE, argumentando lo siguiente:

- El desechamiento de las quejas se sustentó en los supuestos relativos a que las conductas imputadas no actualizaron alguno de los supuestos normativos que justificaran el inicio del procedimiento de remoción y que las supuestas violaciones derivaron de la interpretación jurídica que realizaron de la normativa aplicable (Sala Superior, 2022: 8).
- Respecto a la primera solicitud de referéndum, el IEPAC carecía de la Minuta de la sesión en que se aprobó la Ley del ISSTEY, a pesar de que el Órgano Electoral la

requirió al Congreso del Estado, por lo que se encontraba imposibilitada para iniciar el procedimiento de referéndum, y más que el mismo Congreso le había informado que carecía de la minuta correspondiente, por lo que no hubo negligencia (Sala Superior, 2022: 16).

- Con relación a la segunda solicitud de referéndum, el IEPAC actuó con celeridad para sustanciar ya que, a pesar de encontrarse en periodo vacacional, recibió la solicitud, se turnó a la CPPC, se habilitaron días y horas para su atención, y se realizó el requerimiento respectivo al Congreso del Estado, además de elaborar el dictamen correspondiente, y fue hasta que la representación de un partido político solicitó que se difiriera la resolución, que se acordó demorar para proveer sobre el mismo (Sala Superior, 2022: 20-21).
- El IEPAC no afectó el resultado de la resolución, ya que en el Dictamen de la CPPC se proponía el desechamiento de la solicitud (Sala Superior, 2022: 21).

Ruta Institucional para el Desarrollo de las Etapas Preliminar y Previa del Referéndum

Las y el integrante de la CPPC decidieron que las buenas prácticas aplicadas para desahogar las solicitudes de referéndum a la Ley del ISSTEY y confirmadas en las resoluciones del TEEY, de la Sala Xalapa, del INE y de la Sala Superior no debía quedarse en la simple anécdota, sino que se reflejara en una normatividad que garantice a la ciudadanía la atención de las solicitudes de referéndum. Es por ello que, en la sesión extraordinaria de la Comisión, del 19 de junio de 2023, se aprobó por unanimidad de votos el Informe sobre la Ruta Institucional para el Desarrollo de las Etapas Preliminar y Previa del Referéndum (Ruta). La Ruta fue aprobada por el Consejo General en sesión extraordinaria presencial híbrida del 13 de julio de 2023, mediante el Acuerdo C.G.-022/2023 (IEPAC, 2023: 1).

Esta ruta fue emitida con base a la facultad reglamentaria que posee el Consejo General, de conformidad con la fracción VII del artículo 123 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán (LIPEEY). La Ruta tiene por objeto

establecer las bases necesarias a seguir para la sustanciación de las etapas preliminar y previa del procedimiento del Referéndum (IEPAC, 2023a: 3-4).

Los temas que aborda la Ruta son los siguientes (IEPAC, 2023a: 4):

- Para la etapa preliminar: a) habilitación de días y horas; b) atenta invitación de remitir minutas de ley, decretos y acuerdos; c) aviso de intención de solicitar un referéndum; y, d) uso de la aplicación móvil para recabar el apoyo ciudadano.
- Para la etapa previa: a) procesamiento de una solicitud de referéndum; y, b) procesamiento de una solicitud de referéndum cuando no se haya enviado previamente la minuta respectiva.

Iniciativa de Reforma a la Ley de Participación Ciudadana que regula el Plebiscito, Referéndum y la Iniciativa Popular en el Estado de Yucatán

El 21 de abril de 2023 se reformó el artículo 35 de la CPEY, en cuya fracción V se otorga la facultad a las personas titulares de los organismos constitucionales autónomos del Estado de Yucatán para presentar iniciativas de ley sobre temas de su materia o función. En este sentido, la CPPC sesionó el 8 de septiembre de 2023 y aprobó el “Estudio de la Comisión Permanente de Participación Ciudadana que propone, con base al artículo 35 fracción V de la Constitución Política del Estado de Yucatán, una iniciativa de reforma a la Ley de Participación Ciudadana que regula el Plebiscito, Referéndum y la Iniciativa Popular en el Estado de Yucatán” (IEPAC, 2023b: 1).

El Consejo General del IEPAC, en la sesión extraordinaria virtual del 28 de septiembre de 2023, aprobó el CG/040/2023 para presentar al Congreso del Estado de Yucatán la Iniciativa de Reforma a la LPC, en virtud de que dicha Ley se ha visto superada por las nuevas realidades a que se enfrenta la ciudadanía en Yucatán, lo que urge actualizar su contenido (IEPAC, 2023b: 5).

Con relación al procedimiento de referéndum, la Iniciativa de Reforma a la LPC propone lo siguiente (IEPAC, 2023b: 6):

- Se precisa el tipo de normas que pueden ser objeto de referéndum.
- Se corrige la omisión legal sobre la interpretación del carácter *ad referéndum*, señalada en el primer párrafo del artículo 38 de la CPEY.

- Se disminuye el porcentaje de apoyo ciudadano y se propicia el uso de la aplicación móvil en los mismos términos que en el procedimiento de plebiscito.
- Se incorpora como requisito para la presentación de la solicitud de referéndum por parte del Congreso del Estado de Yucatán o de los Ayuntamientos, la entrega de la copia certificada de la minuta o decreto a someterse a consulta, así como el acta de la sesión respectiva.
- Se incorpora la figura del aviso de intención, el uso de la aplicación móvil y la responsabilidad de no acatar los resultados vinculatorios.
- Se reducen los plazos de entrega de la minuta y decreto por parte de las autoridades, con el objeto de dar a conocer dicha información a la ciudadanía lo más pronto posible.
- Se establece que los plazos se computarán en días hábiles y no en días naturales.

Prospectiva

El referéndum como MPC empodera a la ciudadanía, ya que le permite emitir su opinión sobre una norma jurídica que deberá cumplir, interviniendo de esta manera en el proceso legislativo. Las solicitudes para la celebración de un referéndum sobre la Ley de ISSTEY revelaron las lagunas que contiene la LPC y la carencia de una normatividad reglamentaria para atender esas situaciones. La CPPC actuó de manera garantista de los derechos políticos de la ciudadanía y dotó de certeza las resoluciones que adoptó el Consejo General del IEPAC.

El aval de las tres instancias jurisdiccionales en materia electoral y del INE hacia lo realizado por el IEPAC en la sustanciación de los trámites de las solicitudes de referéndum, obliga a quienes intervienen el procedimiento de referéndum a cumplir con sus obligaciones de manera responsable y de cara a la ciudadanía. El papel que jugaron los partidos políticos en estos casos no contribuyeron a maximizar el derecho a la participación ciudadana, en especial la propuesta de reserva a la respuesta de las solicitudes. Olvidaron que es obligación del Congreso del Estado remitir las minutas de ley al IEPAC y exigieron a este organismo constitucional autónomo la celebración del referéndum cuando es una autoridad administrativa que no puede revertir actos legislativos.

Con el cambio de Legislatura en el Congreso del Estado crecen las expectativas de que propicien el empoderamiento ciudadano a través de una reforma a la LPC o una nueva Ley que se encuentre a la par del contexto en que se desenvuelve la ciudadanía yucateca.

Bibliografía

- Comisión Permanente de Participación Ciudadana del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán. 2022a. Acta de la Sesión Extraordinaria de Carácter Urgente a Distancia de la Comisión Permanente de Participación Ciudadana del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán, de fecha 25 de julio de 2022. Mérida. Recuperado el 30 de septiembre de 2024 de <https://www.iepac.mx/public/consejo-general/comisiones/actas/CPPC/2022/acta-cppc-250722.pdf>
- _____. 2022b. Acta de la Sesión Extraordinaria de Carácter Urgente a Distancia de la Comisión Permanente de Participación Ciudadana del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán, de fecha 27 de julio de 2022. Mérida. Recuperado el 30 de septiembre de 2024 de <https://www.iepac.mx/public/consejo-general/comisiones/actas/CPPC/2022/acta-cppc-270722.pdf>
- Chávez Alor, Jaime y Preisser Rentería, Dante. 2017. Mecanismos de participación ciudadana en el ámbito estatal mexicano. En Luis Carlos Ugalde y Said Hernández (Coords.) Fortalezas y Debilidades del Sistema Electoral Mexicano. Ciudad de México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- López, Pedro Lucio. 2021. Análisis comparativo sobre la regulación de los mecanismos de participación ciudadana directa en las 32 entidades de México. En Moisés Pérez Vega (Coord.) Mecanismos de Participación Ciudadana en México: Problemas, Avances y Aprendizajes. Monterrey. Comisión Estatal Electoral de Nuevo León.
- Garza García, Juan Antonio. 2015. Democracia semidirecta y formación de ciudadanía. El caso del Distrito Federal. Revista Justicia Electoral. Num. 16, Vol. 1. Julio-Diciembre. 15-51.

- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán. 2023a. Acuerdo Número C.G.-022/2023 por el que se aprueba “La Ruta Institucional para el Desarrollo de las Etapas Preliminar y Previas del Referéndum”. Mérida. Recuperado el 30 de septiembre de 2024 de <https://www.iepac.mx/public/documentos-del-consejo-general/acuerdos/iepac/2023/ACUERDO-C.G.022-2023.pdf>
- _____. Acuerdo CG/040/2023 por el que se aprueba presentar al H. Congreso del Estado de Yucatán la Iniciativa de Reforma a la Ley de Participación Ciudadana que regula el Plebiscito, Referéndum y la Iniciativa Popular en el Estado de Yucatán. Mérida. Recuperado el 30 de septiembre de 2024 de <https://www.iepac.mx/public/documentos-del-consejo-general/acuerdos/iepac/2023/ACUERDO-C.G.040-2023.pdf>
- _____. Acuerdo Número C.G.-027/2022 por el que se resuelve las solicitudes planteadas por los ciudadanos solicitantes de un Mecanismo de Participación Ciudadana. Mérida. Recuperado el 30 de septiembre de 2024 de <https://www.iepac.mx/public/documentos-del-consejo-general/acuerdos/iepac/2022/ACUERDO-C.G.027-2022.pdf>
- _____. 2022b. Acta de la Sesión Extraordinaria Urgente a Distancia celebrada por el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán, de fecha Treinta y Uno de Julio de Dos Mil Veintidós. Mérida. Recuperado el 30 de septiembre de 2024 de <https://www.iepac.mx/public/documentos-del-consejo-general/actas-de-sesion/2022/SESION-EXTRAORDINARIA-URGENTE-Y-A-DISTANCIA-31-DE-JULIO-DE-2022.pdf>
- _____. 2022c. Acuerdo Número C.G.-030/2022 en acatamiento a la Sentencia del Tribunal Electoral del Estado de Yucatán, decretada el Cinco de Septiembre de Dos Mil Veintidós relativa al Expediente JDC-042/2022. Mérida. Recuperado el 30 de septiembre de 2024 de <https://www.iepac.mx/public/documentos-del-consejo-general/acuerdos/iepac/2022/ACUERDO-C.G.030-2022.pdf>

- Instituto Nacional Electoral. 2022. Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respecto del Procedimiento de Remoción de Consejeros Electorales identificado con la clave de expediente UT/SCG/PRCE/MORENA/JL/YUC/7/2022 y Acumulados, formado con motivo de las Quejas interpuestas por MORENA y otros en contra de las y los Integrantes del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán, por la presunta comisión de hechos que podrían configurar alguna de las causales de remoción previstas en el Artículo 102, Párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Ciudad de México. Recuperado el 30 de septiembre de 2024 de <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/147284/C Gex202212-14-rp-17-3.pdf>
- O'Donell, Gabriela Ippolito y Eberhardt, María Laura. 2017. Democracia directa en Argentina: Teoría y Práxis. En Gerardo Romero Altamirano y Gema N. Morales Martínez (Coords.) Mecanismos de participación ciudadana: una experiencia global. México: Tirant Lo Blanch.
- Rosillo Martínez, Alejandro y Luévano Bustamante, Guillermo. 2014. Derechos políticos como derechos fundamentales. Regulación internacional y local. San Luis Potosí: Consejo Estatal y de Participación Ciudadana.
- Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2022. Recurso de Apelación SUP-RAP-21/2023. Ciudad de México. Recuperado el 30 de septiembre de 2024 de <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-RAP-0021-2023.pdf>
- Sala Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2022. Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano SX-JDC-6836/2022. Xalapa. Recuperado el 30 de septiembre de 2024 de <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/xalapa/SX-JDC-6836-2022.pdf>
- Sánchez Morales, Jorge. 2022. Democracia directa y derecho de los particulares. Improcedencia del plebiscito. Ciudad de México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

TEEY. 2022a. Recurso de Apelación RA-003/2022. Mérida. Recuperado el 30 de septiembre de 2024 de

<https://teey.org.mx/img/pdf/sentencias/RA0032022VE-p1po6mmg9r.pdf>

_____ 2022b. Juicio para la Protección de los Derechos Políticos Electorales del Ciudadano JDC-042/2022. Mérida. Recuperado el 30 de septiembre de 2022 de

<https://teey.org.mx/img/pdf/sentencias/JDC0422022VE-ativ2lnxff.pdf>

_____ 2022c. Juicio para la Protección de los Derechos Políticos Electorales del Ciudadano JDC-044/2022. Mérida. Recuperado el 30 de septiembre de 2022 de

<https://teey.org.mx/img/pdf/sentencias/JDC0442022VE-bh4v299rv.pdf>

Vargas Cuéllar, Marco Iván. 2014. Participación y ciudadanía competente. San Luís Potosí: Consejo Estatal y de Participación Ciudadana.

Welp, Janina. 2022. La democracia directa (no) puede ser el problema: ni “participacionismo improductivo” ni “partidocracia”. México: Instituto Nacional Electoral. Conferencias Magistrales Temas de la Democracia, Num. 43.

Legislación

Constitución Política del Estado de Yucatán. 2024. Mérida. Recuperado el 30 de septiembre de 2024 de <https://www.congresoyucatan.gob.mx/legislacion>

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán. 2023. Recuperado el 30 de septiembre de 2024 de <https://www.congresoyucatan.gob.mx/legislacion/leyes>

Ley de Participación Ciudadana que regula el Plebiscito, Referéndum y la Iniciativa Popular en el Estado de Yucatán. 2016. Recuperado el 30 de septiembre de 2024 de <https://www.congresoyucatan.gob.mx/legislacion/leyes>

Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán. 2022. Recuperado el 30 de septiembre de 2024 de <https://www.congresoyucatan.gob.mx/legislacion/leyes>

Reglamento de la Ley de Gobierno del Poder Legislativo del Estado de Yucatán. 2023. Recuperado el 30 de septiembre de 2024 de <https://www.congresoyucatan.gob.mx/legislacion/reglamentos>