



XXXIII CONGRESO INTERNACIONAL DE ESTUDIOS ELECTORALES
América Latina y El Caribe, elecciones y virajes políticos

NÚMERO DE LA PONENCIA: (SERÁ ASIGNADO UNA VEZ RECIBIDA).

EJE TEMÁTICO: XI: MECANISMOS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.

INSTANCIA: SOCIEDAD MEXICANA DE ESTUDIOS ELECTORALES (SOME).

COORDINADOR: CARLOS GONZÁLEZ MARTÍNEZ.

PONENTES:

DR. ERNESTO GERARDO CASTELLANOS SILVA.

MTRO. FRANCISCO MENDOZA SEPÚLVEDA.

TÍTULO DE LA PONENCIA:

“VIABILIDAD, PERTINENCIA E IMPACTO DEL PROCESO DE REVOCACIÓN DE MANDATO, COMO UNA FORMA DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA”.

RESUMEN:

La democracia participativa es la cúspide de la democracia clásica, en su parte evolutiva; es la forma de gobierno por medio de la cual la ciudadanía tiene injerencia en la toma de decisiones democráticas, sin ser intrusiva, más bien sinérgica. Dicha injerencia se puede visualizar en el involucramiento en procesos de decisión masiva, tanto para actos como para la elaboración de normas.

No es precisamente una sinonimia, la definición de democracia participativa, y que a veces suele confundirse con la democracia directa, como contraposición a la democracia representativa o indirecta; los rasgos que infieren en su diferenciación son los siguientes:

La democracia directa se identifica como la forma de gobierno de la polis griega, en la que la ciudadanía concurría a tomar decisiones personalmente, sin tener como intermediarios a los representantes del pueblo, circunstancia que se traducía en convocar a comunidades enteras a ser consultadas directamente de los asuntos públicos. Hoy en día, esta forma de actividad democrática sería impensable que se pudiera realizar, dada la necesidad de todos y cada uno de los ciudadanos, de tener un foro y una audiencia para ser escuchados. A contrario sensu, el sistema representativo fue el que tomó auge, por la dinámica, el desarrollo y la facilidad de ser representados los ciudadanos, a través de la creación de partidos políticos que son electos mediante la votación de populus.

Karl Popper señala que las democracias actuales son democracias de partidos, no democracias representativas de la ciudadanía; insiste, que “no hemos dado con ninguna solución que nos permita arreglárnoslas sin partidos”. (Popper, 2022, pág. 50). Se formula, además, la siguiente interrogante: “cómo evitar las situaciones en que un mal gobernante puede causar daños graves?” (Popper, 2022, pág. 47).

En contraposición a la democracia clásica, la democracia participativa es percibida como complemento de la democracia representativa, dado que la participación coexiste y se subsume con este último modelo democrático.

En ese sentido, John Stuart Mill, el padre de la democracia participativa, escribió: *“No es útil, sino perjudicial, que la constitución declare que la ignorancia tiene derecho a tanto poder político como la sabiduría”* (Carrol, 2008, pág. 70). Esta frase obedecía al hecho de que, el autor tenía temor de que el bajo grado de inteligencia del cuerpo representativo y en la opinión popular que lo controla, no asegura una dosis de conocimiento en la práctica. Y es que, en la teoría clásica de la democracia, según Joseph A. Shumpeter, la selección de los representantes *“Se considera secundaria, con respecto del propósito principal... conferir el poder de decidir (...) al electorado”*. (Carrol, 2008, pág. 70)

Para Giovanni Sartori, la democracia participativa es borrosa, pero la define como la democracia indirecta en la que el pueblo no gobierna, pero elige a sus representantes que lo gobiernen. No obstante de que las democracias modernas son electorales y representativas, existe la posibilidad de que, en una democracia electoral, no se elijan representantes.

En sentido contrario, a una democracia representativa, en una democracia directa se adolece de representantes y control de mando político. Es decir, se trata de una democracia autogobernante. Sin embargo, esto funciona, en teoría, para grupos pequeños, del tipo de una asamblea.

Una democracia de referéndum es aquella en la que el *demos* decide directamente los temas políticos sin reunirse, sino caso por caso, por medio de este instrumento. Podría decirse que el referéndum combina y suma la democracia directa y la representativa, pero más bien, estos ejercicios se subsumen en la democracia representativa.

Lo participativo de la democracia resulta indispensable para el funcionamiento de los sistemas políticos actuales y el marco de referencia del estado, ya que exigen espacios

de participación ciudadana mediante contrapesos o sistemas de autogestión de los partidos políticos, ya sea por la falta de legitimación, o bien por la poca o nula incidencia en la toma de decisiones unilaterales, realizadas por los representantes, que se alejan del ciudadano común y el sentir de sus necesidades reales ciudadanas, más no de pertinencia partidista.

La democracia participativa podría definirse, por antonomasia, como el *“Sistema de gobierno que, sin negar la presencia de representantes propuestos por los partidos políticos y electos mediante votación popular, los ciudadanos actúan como participantes de los asuntos públicos y como gobernantes eventuales, emergentes o complementarios de la cosa pública”* (De la Mata Pizaña, Felipe; Coello Garcés, Clicerio (Coords.), 2021, pág. 548).

Ante las democracias modernas o contemporáneas, la democracia participativa cobra mayor relevancia en nuestros tiempos; requiere la sinergia de ciudadanos comprometidos y que se involucren activamente en el desarrollo de la política, de la mano de un gobierno intuitivo y empático que se reinvente y corrija las deficiencias de partidos, ante la vorágine ciudadana de demandas que no se cumplen.

La reingeniería de una democracia comprometida, transparente y cercana a la ciudadanía también requiere el cumplimiento y la fiscalización de los representantes políticos que ostentan cargos públicos, ya que la participación ciudadana ha estado buscando espacios políticos al margen de los partidos, y se idealizan por su participación misma, como el cambio ciudadano requerido en la vida democrática contemporánea.

La democracia participativa se define *per se*, como el conjunto de mecanismos o instrumentos jurídicos cuya introducción tiene como objeto complementar y ampliar la participación popular, en sinergia del gobierno con la comunidad, tratando de ciudadanizar la política, y buscando controlar la toma de decisiones de los gobernantes, sometiéndolos a una mayor transparencia a través de referendos, iniciativas populares, plebiscitos, consultas o revocaciones de mandato.

En palabras de David Held: *“La democracia en el mundo contemporáneo solo se logra si se garantiza la rendición de cuentas de todos los sistemas de poder relacionados con la economía y la política, a fin de conformar el modelo cosmopolita de democracia”* (Held, 2008, pág. 35).

En ese sentido, se busca que cada área del gobierno cumpla eficientemente con sus responsabilidades, que utilice y se constriña a los mecanismos de control gubernamental para transparentar su actividad y el acceso a la información pública de un gobierno abierto. Sólo así, estaríamos hablando de la implementación formal de los mecanismos democráticos participativos, entre ellos la **revocación del mandato**, instrumento que permite sancionar de manera drástica e inmediata la actuación incorrecta de un servidor público electo mediante votación popular, al revocársele la confianza depositada en él por la ciudadanía.

REVOCACIÓN DEL MANDATO EN EL ESTADO DE JALISCO.

Los ciudadanos tienen derecho a solicitar, por única ocasión, la revocación del mandato de representantes electos, cuando así lo demande al menos determinado porcentaje de las personas inscritas en la lista nominal de electores del ámbito respectivo, siempre y cuando haya transcurrido al menos la mitad de la duración del cargo de representación popular de que se trate. Dichos porcentajes varían por entidad federativa; por ejemplo, para Jalisco es del 5%; en Morelos y Oaxaca, el 20%, entre otros.

El artículo 82 de la Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco, establece que en el caso de los munícipes, se tomará como número de votos por el que fue electo el funcionario, el número de votos que obtuvo la planilla de la que formó parte en la elección en la que resultó electo.

Se observa que el principio de temporalidad confiere un período razonable al servidor público electo, para legitimarse ante la ciudadanía, por medio de la fiabilidad y probidad

de sus acciones y conductas en el desempeño de su cargo; Por otro lado, evita que se desnaturalice la figura jurídica de la revocación del mandato y sea utilizada con fines ilegítimos.

Tanto Jalisco, como Morelos, son Estados atípicos, ya que sus respectivas leyes electorales listan causales de procedencia de revocación de mandato, que versan sobre actos de corrupción, violación de Derechos Humanos, incumplimiento de promesas de campaña, incumplimiento de las funciones inherentes al cargo, e incluso la pérdida de la confianza debidamente argumentada, tal y como lo señala el artículo 83 de la Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco.

REVOCACIÓN DEL MANDATO A NIVEL FEDERAL.

El pasado 10 de abril de 2022 se realizó el primer ejercicio de revocación de mandato dirigido al presidente de México.

Dicha figura está contemplada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la fracción IX del artículo 35, que señala lo siguiente:

Artículo 35.- Son derechos de la ciudadanía:

IX. Participar en los procesos de revocación de mandato.

El que se refiere a la revocación de mandato del Presidente de la República, se llevará a cabo conforme a lo siguiente:

1°.- Será convocado por el Instituto Nacional Electoral a petición de los ciudadanos y ciudadanas, en un número equivalente, al menos, al tres por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, siempre y cuando en la solicitud correspondan a por lo menos diecisiete entidades federativas y que representen, como mínimo, el tres por ciento de la

lista nominal de electores de cada una de ellas. El Instituto, dentro de los siguientes treinta días a que se reciba la solicitud, verificará el requisito establecido en el párrafo anterior y emitirá inmediatamente la convocatoria al proceso para la revocación de mandato.

2°.- Se podrá solicitar en una sola ocasión y durante los tres meses posteriores a la conclusión del tercer año del periodo constitucional. Los ciudadanos y ciudadanas podrán recabar firmas para la solicitud de revocación de mandato durante el mes previo a la fecha prevista en el párrafo anterior. El Instituto emitirá, a partir de esta fecha, los formatos y medios para la recopilación de firmas, así como los lineamientos para las actividades relacionadas.

3°.- Se realizará mediante votación libre, directa y secreta de ciudadanos y ciudadanas inscritos en la lista nominal, el domingo siguiente a los noventa días posteriores a la convocatoria y en fecha no coincidente con las jornadas electorales, federal o locales.

*4°.- 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. La revocación de mandato sólo procederá por mayoría absoluta.*

5°.- El Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la organización, desarrollo y cómputo de la votación. Emitirá los resultados de los procesos de revocación de mandato del titular del Poder Ejecutivo Federal, los cuales podrán ser impugnados ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41, así como en la fracción III del artículo 99.

6°.- La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación realizará el cómputo final del proceso de revocación de mandato, una vez resueltas las

impugnaciones que se hubieren interpuesto. En su caso, emitirá la declaratoria de revocación y se estará a lo dispuesto en el artículo 84.

7°.- Queda prohibido el uso de recursos públicos para la recolección de firmas, así como con fines de promoción y propaganda relacionados con los procesos de revocación de mandato. El Instituto y los organismos públicos locales, según corresponda, promoverán la participación ciudadana y serán la única instancia a cargo de la difusión de los mismos. La promoción será objetiva, imparcial y con fines informativos. Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de los ciudadanos y ciudadanas. Durante el tiempo que comprende el proceso de revocación de mandato, desde la convocatoria y hasta la conclusión de la jornada, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación de toda propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno. Los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, sólo podrán difundir las campañas de información relativas a los servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil.

8°.- El Congreso de la Unión emitirá la ley reglamentaria.¹

Por su parte, el Presidente de la República en turno, Lic. Andrés Manuel López Obrador, mandó la propuesta de iniciativa de la nueva LEY FEDERAL DE REVOCACIÓN DE MANDATO a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, la cual fue aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 14 de septiembre de 2021; dicha ley es la reglamentaria de la fracción IX del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de revocación de mandato del titular de la Presidencia de la República.

¹ Fracción con apartados adicionada y publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 20 de diciembre de 2019.

Dicho ordenamiento novel, tiene por objeto regular y garantizar el ejercicio del derecho político de las ciudadanas y los ciudadanos a solicitar, participar, ser consultados y votar respecto a la revocación del mandato de la persona que resultó electa popularmente como titular de la Presidencia de la República, mediante sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.

Dicho ordenamiento, en su numeral 60, señala que, en caso de que los resultados de la jornada de votación de la ciudadanía indican que procede la revocación de mandato, la persona titular de la Presidencia de la República se entenderá separada definitivamente del cargo, cuando el Tribunal Electoral emita la declaratoria de revocación; sin embargo, no señala el procedimiento administrativo del mecanismo de separación del Presidente, circunstancia que deja mucho que desear, jurídicamente hablando, ya que no brinda detalles de la parafernalia administrativa que deberá acompañar tal declaratoria definitiva, que en su caso, hipotéticamente hablando emita el INE, razón por la cual se concluye que dicha legislación es una propuesta fútil, si no estéril, y los mecanismos iniciados para el desarrollo de dicha consulta, a costa del presupuesto ordinario del Instituto (que así lo señala el transitorio CUARTO de la citada ley).

La población que representa el 17.7% del padrón electoral participó a nivel nacional. Dicho ejercicio no alcanzó el porcentaje requerido de votos (40% de lo que señala el numeral 4 del artículo 35 de la CPEUM) para ser un ejercicio vinculante, y con el sólo el 6.4% de votos en el sentido de la revocación, tampoco fue efectivo para revocar el mandato popular al Presidente de la República. Sin embargo, los resultados del ejercicio, así como diversas lecciones del proceso constituyen puntos de partida clave para profundizar el análisis, y mejorar las condiciones institucionales y políticas para la activación de mecanismos de democracia directa en el país.

El análisis de los resultados por estado, tanto de participación total, así como de sentido del voto, sugieren pautas relevantes para comprender la regionalización del apoyo ciudadano a la administración actual (la tensión norte/centro-sur) y considerar la repolitización de condiciones socioeconómicas.

En Jalisco, por ejemplo, se puede afirmar que la ciudadanía no estuvo movilizada, ni motivada para ejercer su derecho al voto. Con el 9.1% de participación, el estado tiene el porcentaje más bajo de participación por entidad federativa, en contraste con el 35.9% de Tabasco. Sin embargo, registra el segundo lugar a nivel nacional (después de Nuevo León con 15.5%) a favor de la revocación del mandato del presidente por pérdida de confianza.

¿Qué lecciones se obtienen de este ejercicio? El impacto que los mecanismos de democracia directa tienen en los sistemas democráticos depende de diversos factores, entre los cuales destacan el diseño institucional, el contexto social y político en el que se implementan, y los usos particulares que los actores involucrados les dan en cada contexto.

Efectivamente, como todo instrumento de ejercicio del poder, su impacto no puede establecerse sin el reconocimiento y comprensión del complejo funcionamiento del poder en democracia.

Considerando el contexto y el clima social y político actual destacamos las siguientes posibles tendencias des - democratizadoras: 1) La promoción y activación del mecanismo desde arriba y por las autoridades sujetas al ejercicio son condiciones que pueden transformar el sentido del instrumento como medio de control ciudadano a mecanismo de apoyo plebiscitario; 2) Este mismo uso del mecanismo produce un discurso que reinterpreta la naturaleza de los mecanismos de democracia directa como armas para atacar oponentes o muestras de poder partidario, debilitando su carácter radicalmente democrático como instrumento ciudadano para restituir equilibrios de poder, exigir cuentas, obligar a las autoridades a escuchar y tomar decisiones en correspondencia; 3) En contextos donde existen las condiciones favorables para la movilización masiva de seguidores, los instrumentos como la revocación de mandato pueden activarse con mayor frecuencia, con el único objetivo de demostrar/exhibir el

poder como fuerza, y así atizar la inestabilidad sistémica y debilitamiento del sistema representativo.

Una de las poderosas lecciones del ejercicio es que hoy se cuenta con instrumentos cuyo potencial depende no sólo del poder de facto, sino de los discursos y prácticas que les den sentido y los hagan realizables como medios para que la ciudadanía actúe colectivamente sobre la base de intereses y deseos compartidos, hacia la construcción de las solidaridades robustas que alimentan la democracia.

El ejercicio democrático deja también varias lecciones para la evaluación y revisión del diseño institucional y normativa actual, de tal forma que se avance en asegurar su carácter ciudadano (promoción, uso) y deliberativo (formas, sentido). Si el ejercicio se difumina, o claudica su potencial democratizador por uno, o algunos casos particulares de activación, se corre el peligro de renunciar a la experimentación social e institucional que requiere la democracia.

PROPUESTA DE ESTA PONENCIA:

Es dable incursionar en el análisis de los mecanismos de participación ciudadana de la consulta y la revocación del mandato, para determinar si esta figura democrática realmente funciona; su efectividad, se tiene que medir y ponderar, y replantear si el costo financiero vale la pena, si estas herramientas tienen el impacto social o democrático requerido por las instituciones contemporáneas, y valorar si como están planteadas, realmente sirven de algo. Se propone cambiar los requisitos de procedibilidad, hacerlos más asequibles, ya que el desgaste de las instituciones electorales, concretamente el Instituto Nacional Electoral, el costo financiero del ejercicio para su presupuesto ordinario, fue monumental para un resultado magro del 17% de participación ciudadana del padrón electoral activo.


Se pretende, además, crear las herramientas legales dentro de dicha legislación, para crear la restricción legítima al Poder Ejecutivo, eliminándole la posibilidad de seguir

haciendo campaña política en su beneficio, de mantener visibilidad mediática, que se le restrinja a tener injerencia en el proceso democrático de la revocación de mandato, para evitar los acarreos, prohibir la publicidad y el activismo forzado de los servidores públicos, y con ello evitar la presión a los funcionarios públicos para que vayan a votar, aunque no sea su deseo hacerlo. En una idea pragmática: Lograr acotar el mecanismo de revocación de mandato, para que se realice la participación realmente ciudadana.

FIRMA DE LOS PONENTES:



DR. ERNESTO GERARDO CASTELLANOS SILVA.



MTRO. FRANCISCO MENDOZA SEPÚLVEDA.